

Alma mater studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

**“Stato e persona negli ordinamenti giuridici: indirizzo diritto
costituzionale”**

Ciclo XXIV

Settore concorsuale di afferenza: 12/C1

Settore scientifico-disciplinare: IUS/08

**L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA NEI SUOI
PROFILI TEORICI ED APPLICATIVI**

Presentata da: Elena Orlandi

Coordinatore dottorato:

Relatore:

Chiar.mo Prof. Andrea Morrone

Chiar.mo Prof. Luca Mezzetti

Esame finale anno 2012

Indice

Parte I

Profili teorico-ricostruttivi dell'interpretazione autentica

Premessa metodologica ed ordine della trattazione.....	5
---	----------

Capitolo I.

Statuto logico e caratteri dell'interpretazione giuridica

1. Il problema dell'interpretazione giuridica	8
1.1. Disposizione e norma giuridica	11
1.2. Interpretazione-attività ed interpretazione-risultato.....	14
2. I criteri dell'interpretazione giuridica. L'intenzione del legislatore	16
3. Le diverse teorie sull'interpretazione. La teoria cognitiva	21
3.1. La teoria decisoria.....	23
3.2. La teoria eclettica.....	25
4. I soggetti dell'interpretazione	27

Capitolo II.

L'interpretazione autentica nell'elaborazione teorica e dottrinale

1. Precisazioni terminologiche in ordine all'utilizzo delle locuzioni "interpretazione autentica" e "legge interpretativa"	35
2. Il problema della retroattività delle leggi interpretative. La tesi dichiarativa	37
2.1. La tesi decisoria	40
2.2. La tesi della tipicità strutturale	44
2.3. L'interpretazione autentica quale normale esercizio del potere legislativo	48
3. Gli antecedenti storici dell'interpretazione autentica: dall' <i>interpretatio principis</i> fino al <i>référé législatif</i>	52

4. Leggi interpretative, separazione dei poteri e tutela dei diritti	56
--	----

Capitolo III.

Norme interpretative e sistema delle fonti del diritto

1. Interpretazione autentica ed esercizio della funzione legislativa. L'abuso delle leggi interpretative come epifenomeno della "crisi della legge" come strumento di regolazione	59
2. Decreti-legge ed interpretazione autentica: casi esemplari nella prassi recente	69
2.1. Il caso del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 c.d. "salva-liste"	76
2.2. I presupposti di necessità ed urgenza nei decreti-legge interpretativi	86
3. Decreti legislativi ed interpretazione autentica	93
4. Leggi regionali di interpretazione autentica	97
5. Un tentativo di disciplinare positivamente l'interpretazione autentica: lo Statuto dei diritti del contribuente	102
6. Verso la crisi del valore della certezza del diritto?	107

Parte II

Interpretazione autentica e forme di controllo

Capitolo I.

I limiti delle leggi di interpretazione autentica nell'elaborazione giurisprudenziale

Parte I. I limiti dell'interpretazione autentica nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo	112
1. Leggi retroattive ed equo processo nella prima giurisprudenza della Corte di Strasburgo fino al caso <i>Zielinski</i>	112
2. Alla ricerca di una definizione di "motivi imperativi di interesse generale"	116
3. I mobili confini del sindacato di Strasburgo sulle fonti retroattive tra art. 6 Cedu e tutela del legittimo affidamento	121

4. Diritto all'equo processo e margine di apprezzamento: il giudizio della Corte costituzionale italiana nella sentenza n. 311 del 2009. La risposta della Corte Edu nella pronuncia Agrati	125
Parte II. I limiti all'interpretazione autentica nella giurisprudenza costituzionale ..	130
1. L'ammissibilità delle leggi interpretative all'interno dell'ordinamento italiano: la sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 1957	130
2. L'ambigua giurisprudenza costituzionale sui presupposti legittimanti l'adozione di leggi interpretative	135
3. La creazione giurisprudenziale di un modello di legge interpretativa: un'occasione mancata	139
4. Nozione e limiti comuni alle leggi retroattive. Il principio di irretroattività in materia penale sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.	144
4.1. Il principio di ragionevolezza	145
4.2. Il principio del legittimo affidamento	148
4.3. Il rispetto della funzione giurisdizionale	151
4.3.1. Il limite della cosa giudicata	153
4.3.2. L'intenzione del legislatore di interferire sui procedimenti in corso	157
4.3.3. Il diritto vivente.	159

Capitolo II.

Rimedi e strumenti di sindacato delle fonti interpretative

1. Rimedi istituzionali e giurisdizionali contro gli abusi del legislatore interprete. Il giudizio di legittimità costituzionale come strumento di garanzia del diritto alla tutela giurisdizionale	161
1.1. Potenziamento del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale tramite la valorizzazione della clausola costituzionale degli obblighi internazionali	166
2. Il controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge o di emanazione del decreto avente forza di legge	168
3. La motivazione della legge (un rimedio <i>de iure condendo</i>)	174
4. Il controllo diffuso dei giudici circa la natura interpretativa della legge adottata ..	178
5. L'interpretazione costituzionalmente conforme	183

6. L'inclusione della legge interpretata nel novero delle fonti interposte	185
7. Il conflitto di attribuzioni	190
8. Il caso Scattolon: verso la disapplicazione della legge interpretativa in contratto con la Cedu?	198

Conclusioni.....	201
-------------------------	------------

Bibliografia	204
---------------------------	------------

PREMESSA METODOLOGICA ED ORDINE DELLA TRATTAZIONE

Il tema dell'interpretazione autentica costituisce una nota problematica di diritto costituzionale che, per le numerose sfaccettature, i tortuosi passaggi e le molteplici e variegate connessioni sistemiche, è stata definita, non a torto una “matassa davvero inestricabile”¹. Si tratta, a ben vedere, di un ambito materiale di ricerca che presenta un'indubbia e centrale rilevanza all'interno del panorama costituzionalistico in considerazione della sua capacità di coinvolgere e connettere aspetti e istituti salienti del nostro regime istituzionale quali il ruolo e le funzioni dell'interpretazione giuridica, il sistema delle fonti del diritto, il principio della separazione tra potere legislativo e potere giudiziario, il ruolo arbitrale che, inesorabilmente, finisce per rivestire la Corte costituzionale². La trattazione è divisa in due parti speculari; nella prima si procede ad analizzare l'interpretazione autentica nei suoi profili teorico-dogmatici mentre nella seconda si cercano di individuare, tramite l'analisi accurata dell'elaborazione giurisprudenziale e delle proposte avanzate dalla dottrina, strumenti e rimedi atti a contrastare quelli che appaiono, a tutti gli effetti, come veri e propri abusi del legislatore interprete.

Nel primo capitolo della prima parte viene posto al centro della riflessione l'esame dello statuto teorico e logico dell'interpretazione, nella piena consapevolezza che l'analisi preliminare delle diverse ricostruzioni dogmatiche in tema di attività ermeneutica si riveli un elemento imprescindibile per la piena comprensione delle elaborazioni teoriche sviluppatesi con riferimento al *genus* dell'interpretazione autentica. Nel secondo capitolo si procederà quindi ad analizzare l'esegesi legislativa nella sua conformazione strutturale e funzionale, esaminando in maniera approfondita le diverse teorie che, nel corso del tempo, hanno cercato di descrivere la “natura” ontologica della norma interpretativa, ossia la teoria dichiarativa, la teoria decisoria, la teoria della tipicità strutturale e, da ultimo, la teoria dell'interpretazione autentica quale normale esercizio della funzione legislativa. Si cercherà in particolare di comprendere se quello tra legge d'interpretazione autentica e retroattività, come

¹ A. Anzon, *L'interpretazione autentica legislativa tra controllo di costituzionalità ed evoluzione del ruolo della legge*, in A. Anzon (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore. Atti del seminario di Roma del 5 ottobre 2000*, Giappichelli, Torino, 2000, pag. 1.

² A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Giuffrè, Milano, 2003, pag. 1.

sostiene la dottrina tradizionale, costituisca davvero un binomio indissolubile o se, invece, vi sia spazio nel panorama giuridico per ipotesi ricostruttive alternative che restituiscano alla legge, seppur interpretativa, la naturale efficacia *pro futuro*.

Nell'ultimo capitolo della prima parte il proposito è quello di ricercare ed analizzare le ragioni strutturali che, nell'epoca più recente, hanno determinato il proliferare di interventi legislativi di stampo interpretativo. Si procederà quindi ad interrogarsi circa la legittimità all'interno dell'ordinamento di norme interpretative veicolate da fonti del diritto diverse dalla legge parlamentare, quali il decreto-legge, il decreto legislativo e le leggi regionali. Più in generale, si valuterà la portata e la "tenuta" costituzionale del principio di certezza del diritto che, da cardine fondamentale e originario della civile convivenza, rischia sempre di più di diventare un mero elemento all'interno del bilanciamento costituzionale, come tale potenzialmente cedevole rispetto ad altri valori e principi del medesimo rango gerarchico.

Per quanto concerne invece la seconda parte, destinata ad analizzare i limiti e gli strumenti di controllo delle fonti interpretative, si inizierà dapprima ad esaminare nel primo capitolo l'evoluzione giurisprudenziale sviluppatasi in relazione all'istituto dell'interpretazione autentica. Nella prima parte del capitolo si farà riferimento all'elaborazione pretoria della Corte europea dei diritti dell'uomo che sta assumendo un rilievo sempre più dirimente all'interno del nostro ordinamento in virtù della crescente valorizzazione della clausola degli "obblighi internazionali" contenuta nell'art. 117 Cost. mentre nella seconda parte si analizzeranno i limiti elaborati dalla Corte costituzionale italiana in relazione all'esperibilità dell'esegesi legislativa.

Nell'ultimo capitolo, infine, verranno esaminate nel dettaglio le forme di tutela ed i rimedi, giurisdizionali ed istituzionali, elaborati dalla giurisprudenza o teorizzati dalla dottrina per sanzionare l'utilizzo distorto ed abusivo delle norme interpretative da parte del legislatore. Si cercherà di mettere in rilievo luci ed ombre di tali ricostruzioni teoriche e giurisprudenziali, al fine precipuo di sondare la loro tenuta logica ed istituzionale e di valutare la loro coerenza con i principi che caratterizzano il nostro ordinamento giuridico. La ricerca di meccanismi e strategie atte a sanzionare gli abusi perpetrati dal legislatore interprete si rivela di vitale importanza nella convinzione assodata che una conformazione squilibrata nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario rischi di compromettere in maniera irreversibile la

tutela delle posizioni giuridiche individuali azionate in un processo e lese da un provvedimento legislativo naturalmente retroattivo come, secondo l'orientamento prevalente, è quello interpretativo.

PARTE I
PROFILI TEORICO-RICOSTRUTTIVI DELL'INTERPRETAZIONE
AUTENTICA

CAPITOLO I
STATUTO LOGICO E CARATTERI DELL'INTERPRETAZIONE
GIURIDICA

Sommario: 1. Il problema dell'interpretazione giuridica. – 1.1. Disposizione e norma giuridica. – 1.2. Interpretazione-attività ed interpretazione-risultato. – 2. I criteri dell'interpretazione giuridica. L'intenzione del legislatore – 3. Le diverse teorie sull'interpretazione. La teoria cognitiva. – 3.1. La teoria decisoria. – 3.2. La teoria eclettica. – 4. I soggetti dell'interpretazione.

1. Il problema dell'interpretazione giuridica

In qualunque momento e in ogni accadimento o atto, da quelli più significativi a quelli di rilevanza secondaria, l'intera esperienza umana è caratterizzata dalla centralità del fenomeno interpretativo inteso in senso ampio come “un insieme di operazioni intellettuali di apprendimento, di critica e insieme di selezione e di giudizio, volte a chiarire contenuti espressi nel linguaggio e ad attribuire significati ad enunciati linguistici”³. All'interno della categoria dell'interpretazione in generale si colloca, per quel che qui ci concerne, anche l'interpretazione giuridica. Secondo la nozione classica e tradizionale, l'interpretazione giuridica è l'operazione attraverso cui si attribuisce un significato ad un fatto giuridico⁴. Tale *genus* interpretativo può riferirsi tanto ai fatti giuridici in senso stretto, ossia a quei fatti naturali o umani che producono effetti giuridici indipendentemente dalla volontà umana, che agli atti giuridici, ossia a quegli atti i cui effetti creativi, modificativi od estintivi di determinati rapporti giuridici sono direttamente imputabili all'intenzione dell'uomo. Ma se l'attribuzione di significato ad un fatto in senso stretto consiste principalmente nell'individuazione degli effetti giuridici che l'applicazione di determinate norme

³ F. Viola, G. Zaccaria, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999, pag. 105.

⁴ F. Modugno, *Interpretazione giuridica*, Cedam, Padova, 2009, pag. 1.

alla fattispecie fattuale prodottasi produce all'interno dell'ordinamento giuridico, il conferimento di un senso normativo ad un atto giuridico implica un passaggio preliminare, fondamentale al fine di addivenire al risultato interpretativo⁵. L'attribuzione di un significato ad un atto giuridico non si limita infatti all'individuazione degli effetti giuridici ma presuppone, in via preventiva, l'accertamento del significato attribuibile all'atto stesso, implicando, in sostanza, una *duplex interpretatio*⁶. L'interpretazione giuridica in senso stretto, secondo la definizione convenzionale, ha per oggetto in via esclusiva gli atti giuridici, ossia è volta all'attribuzione di significato ai documenti o testi giuridici che incorporano gli atti in questione.

In ambito giuridico il processo interpretativo non ha una funzione meramente ricognitiva ed esplicativa del pensiero dell'organo o soggetto emittente ma assolve la fondamentale funzione di sviluppare direttive per l'azione pratica, conservando e rendendo operative all'interno della società norme, precetti e valutazioni normative che sono destinate a regolarne l'efficace funzionamento⁷. L'interpretazione giuridica ha quindi, per sua stessa natura, una *funzione normativa*, consistendo nella produzione di norme giuridiche attraverso la decodificazione degli enunciati testuali. L'interpretazione giuridica come operazione intellettuale di ascrizione di significato ad un testo giuridico non è scevra inoltre di rilevanti implicazioni istituzionali. Il fenomeno interpretativo, all'interno del mondo del diritto, attiene al funzionamento stesso delle istituzioni giuridiche e contribuisce in maniera determinante a plasmare l'ordinamento normativo nel suo complesso⁸. Mediante l'interpretazione dei testi giuridici, si cerca di rendere conto dell'operato degli attori istituzionali all'interno del contesto di riferimento, indirizzando la loro attività verso determinati risultati, più in sintonia con l'individualità dell'interprete. L'interpretazione giuridica, da un punto di vista pratico, si pone quindi anche e soprattutto come *problema di allocazione di poteri* a soggetti che, ciascuno nel proprio ambito, hanno il potere di attribuire un senso agli atti giuridici come, in via esemplificativa, i giudici, i giuristi, il legislatore,

⁵ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 1-2.

⁶ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 2.

⁷ E. Betti, *Teoria generale della interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 803.

⁸ P.G. Monateri, voce *Interpretazione del diritto*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione civile*, Utet, Torino, 2010, vol. X, pag. 32.

i funzionari amministrativi e molti altri⁹. Tradizionalmente si ritiene infatti che l'interpretazione giuridica non sia un'operazione neutra e scevra da contenuti ideologici ma una tecnica che sviluppa naturalmente le proprie dinamiche sulla base delle istanze e dei valori di cui gli interpreti si fanno portatori. L'interpretazione giuridica, quindi, sottintende un gioco tra le parti in campo di tipo conflittivo e non cooperativo¹⁰. Come è stato correttamente rilevato, in tale ambito “la lotta tra le varie componenti del diritto per l'attribuzione di un senso ai testi normativi si esplica come lotta sulla controllabilità dei risultati ermeneutici”¹¹. La teoria dell'interpretazione intesa come teoria del significato dei testi giuridici, dunque, implica la ricostruzione della pratica di attribuzione di significato praticata dagli operatori giuridici che svolgono un ruolo fondamentale ed imprescindibile nella definizione del contenuto normativo dei documenti giuridici¹². Poiché, come rilevato, l'interpretazione giuridica consiste quindi nell'attribuzione di significato ad enunciati giuridici, problemi specifici si pongono all'interprete qualora la struttura linguistica del testo *de quo* sia formulata in termini vaghi ed ambigui in modo tale da rendere difficile l'attività ermeneutica¹³. Fattori di equivocità e di indeterminatezza derivano inoltre dalla delimitazione del contesto di riferimento in cui deve essere inserito l'enunciato linguistico, dalle diverse costruzioni dogmatiche elaborate in merito all'interpretazione e dalla pluralità di tecniche e di metodi interpretativi utilizzati nell'applicazione giuridica¹⁴. E' necessario sottolineare come secondo un determinato orientamento giuridico, interpretazione sarebbe solo l'ascrizione di significato a testi giuridici dubbi e controversi mentre in presenza di un enunciato chiaro ed immediatamente intellegibile non si potrebbe parlare propriamente di attività ermeneutica dal momento che l'interprete si limiterebbe a prendere atto del significato della disposizione. Secondo tale concezione, ben riassumibile nei brocardi latini “*In claris non fit interpretatio*” e “*Interpretatio cessat in claris*”, interpretazione significherebbe, in senso proprio, attribuzione di significato ad un

⁹ P.G. Monateri, *op. cit.*, pag. 33.

¹⁰ R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè, Milano, 2004, pag. 39.

¹¹ P.G. Monateri, *op.cit.*, pag. 33.

¹² R. Guastini, *Teoria del significato e teoria dell'interpretazione*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2008, n. 2, pag. 469.

¹³ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 146.

¹⁴ F. Modugno, *op cit.*, pag. 65 ss.; R. Guastini, *Nuovi studi sull'interpretazione*, Aracne, Roma, 2008, pag. 22.

testo oscuro. Tale orientamento non è però condivisibile dal momento che, a ben vedere, chiarezza ed oscurità non sono caratteristiche intrinseche di un enunciato, precedenti l'interpretazione, ma sono il risultato del processo ermeneutico medesimo¹⁵. La presunta chiarezza o oscurità di un testo non è una proprietà dello stesso quanto il risultato della convergenza di più decisioni interpretative¹⁶. L'interpretazione giuridica è, quindi, un fenomeno complesso e multiforme, che, attraverso la decodificazione degli enunciati normativi, condiziona il funzionamento stesso delle istituzioni giuridiche all'interno dell'ordinamento positivo.

1.1. Disposizione e norma giuridica

Nella pratica giuridica il termine “norma” viene spesso utilizzato in riferimento sia agli *enunciati*, ossia alle formulazioni linguistiche testuali, sia ai loro *significati*¹⁷. In realtà i due vocaboli assumono significati ben diversi e vanno tenuti accuratamente distinti nel linguaggio giuridico. Per quanto concerne la definizione di disposizione, nonostante l'estesa e varia gamma che tale termine può assumere all'interno dell'ordinamento giuridico, si può approssimativamente stabilire che connotato al concetto di disposizione è quello di *determinazione volontaria*¹⁸. In tale ottica, sembra quindi possibile restringere il concetto di disposizione nell'ambito delle fonti-atto, ossia delle determinazioni di volontà espresse dai soggetti detentori del potere politico. Per disposizione, quindi, come è stato autorevolmente rilevato, “non si intende la norma (comunque e da chiunque) formulata, quanto, più propriamente, la formula istituzionalmente rivolta a porre e a rivelare la norma”¹⁹. In altre parole, la disposizione è l'enunciato normativo contenuto nella fonte del diritto che costituisce la base testuale da cui sussumere la norma giuridica attraverso il *processo interpretativo*. La norma, quindi, non coincide con l'enunciato giuridico ma, in senso tecnico, è il significato ascrivibile alla disposizione. L'operazione intellettuale di ascrizione di significato, ossia di identificazione del contenuto normativo di un

¹⁵ R. Guastini, *Dalle fonti alle norme*, Giappichelli, Torino, 1990, pag. 86.

¹⁶ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 87.

¹⁷ V. Crisafulli, *Disposizione (e norma)*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Giuffrè Editore, Milano, 1964, pag. 195 ss.; R. Guastini, *Disposizione vs norma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, n. 1, pag. 3 ss; R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, *cit.*, pag. 99; R. Guastini, *Dalle fonti alle norme*, *cit.*, pag. 15 ss.

¹⁸ V. Crisafulli, *op. cit.*, pag. 195.

¹⁹ V. Crisafulli, *op. cit.*, pag. 196.

enunciato, altro non è che l'interpretazione giuridica²⁰. La disposizione costituisce quindi l'oggetto dell'attività interpretativa mentre la norma rappresenta il risultato della stessa²¹. L'interpretazione giuridica quindi costituisce un momento fondamentale e imprescindibile dell'esperienza giuridica dal momento che consente di individuare il diritto stesso sulla base degli enunciati espressi dalle fonti atto. Risulta così largamente superata dalla dottrina maggioritaria la concezione di stampo positivistico secondo cui il diritto, quale insieme di norme poste dal legislatore, è un'entità precostituita all'interpretazione e all'applicazione giuridica²². E' necessario sottolineare come, secondo la dottrina dominante, tra disposizione e norma non intercorra una relazione di tipo biunivoco²³. In primo luogo molteplici disposizioni sono strutturate in modo tale da esprimere non solo una norma ma una pluralità di norme *congiuntamente*. La possibilità di trarre dalla medesima disposizione una molteplicità di norme differenti non è quindi un fenomeno patologico del sistema giuridico ma attiene alla corretta fisiologia di funzionamento dell'ordinamento stesso dal momento che è facile constatare nella prassi come attraverso un unico enunciato testualmente inscindibile il legislatore intenda porre più direttive normative²⁴. È altresì facile rilevare come il significato attribuibile ad un dato enunciato non rimanga cristallizzato o pietrificato nel tempo ma spesso muti in relazione alle contingenti condizioni storiche, politiche, sociali ed economiche. E' la stessa dottrina *dinamica* o *evolutiva* del diritto che promuove il rinnovamento del diritto incoraggiando gli interpreti a mutare l'interpretazione dei testi giuridici in modo tale da renderla consona e rispondente alle nuove esigenze del vivere sociale²⁵. Come è stato a ragion veduta sottolineato²⁶, "ammessa (come deve ammettersi) la dimensione temporale dell'ordinamento nel suo incessante sviluppo storico, essenziale è la univocità della norma ad un momento dato, e non anche il permanere invariato del significato originario della rispettiva disposizione". In secondo luogo, molte disposizioni sono formulate in termini ambigui od oscuri in modo tale che sia

²⁰ R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., pag. 100.

²¹ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 100; G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, I, Utet, Torino, 1991, pag. 69.

²² R. Guastini, *Dalle fonti alle norme*, cit., pag. 78.

²³ R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., pag. 100.

²⁴ V. Crisafulli, *op. cit.*, pag. 208.

²⁵ R. Guastini, *Nuovi studi sull'interpretazione*, cit., pag. 41.

²⁶ V. Crisafulli, *op. cit.*, pag. 208.

possibile ricondurre alla medesima espressione testuale una pluralità di norme e quindi, di conseguenza, una pluralità di significati. In questo caso, anch'esso facilmente riscontrabile nella prassi, un'unica disposizione è oggetto di molteplici interpretazioni diverse e dunque in grado di esprimere più norme *disgiuntamente*²⁷. In terzo luogo, una norma può essere ricavata non da un singolo enunciato ma da una pluralità di disposizioni combinate, secondo la tecnica del *combinato disposto*²⁸. Classico esempio del combinato disposto è quello che deriva dall'accostamento di una disposizione interpretativa e della disposizione interpretata che ha il fine precipuo di sancire la legittimità nell'ordinamento di un solo risultato interpretativo e quindi di una sola norma tra tutte quelle astrattamente riconducibili al testo dell'enunciato originario. Può altresì succedere, non essendoci, come rilevato, tra disposizione e norma una relazione bidirezionale, che *una disposizione non esprima alcuna norma*²⁹. Secondo autorevole dottrina³⁰, ci sono molteplici casi in cui l'atto giuridico, sebbene formalmente inquadrato tra le fonti del diritto, non esplica in realtà una reale competenza normativa in grado di innovare l'ordinamento. In tale ottica, esempi paradigmatici sarebbero le leggi meramente formali, quali le leggi di bilancio e le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. Prive di reale contenuto normativo sarebbero altresì le disposizioni "ripetitive" di altre già vigenti; in questa prospettiva, autorevole dottrina³¹ sostiene che i testi unici meramente compilativi siano fonti non di produzione bensì di cognizione, limitandosi esclusivamente a riordinare disposizioni già vigenti. Non condivisibile sembra invece la tesi secondo cui le disposizioni abrogatrici sarebbero prive di contenuto normativo dal momento che si limiterebbero ad espungere norme dall'ordinamento senza innovarlo. Come è stato correttamente rilevato³², "l'abrogare puramente e semplicemente non è "non disporre" ma "disporre diversamente" e costituisce pertanto esercizio di potestà normativa".

²⁷ R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., pag. 101.

²⁸ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 102.

²⁹ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 199.

³⁰ V. Crisafulli, *op. cit.*, pag. 199 ss..

³¹ A.M. Sandulli, *Fonti del diritto*, in *Novissimo digesto italiano*, VII, Utet, Torino, 1961, pag. 532-533.

³² V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano: le fonti normative, la Corte costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, pag. 98.

L'ordinamento consta infine di *norme giuridiche prive di disposizione*³³. In tale *genus*, inglobante le norme che non hanno un preciso referente in un enunciato testuale, rientrano due differenti tipologie normative³⁴. Una norma è priva di disposizione *in senso debole* quando è ricavabile da una pluralità di disposizioni unitariamente considerate. *In senso forte*, invece, una norma è priva di disposizione quando è *inespressa* o *implicita* cioè quando non è desumibile tramite l'interpretazione unitaria di una pluralità di disposizioni ma è ricavabile mediante ragionamento analogico o dall'ordinamento giuridico considerato nel suo complesso, o in un settore determinato³⁵. Tipico esempio di norme inesprese sarebbero i principi giuridici che, in molti casi, lungi dall'essere positivizzati in una specifica disposizione, si ricavano per induzione da altre disposizioni o dall'intero sistema giuridico globalmente considerato nelle sue strutture fondanti.

1.2 Interpretazione-attività ed interpretazione-risultato

Sebbene la nozione di interpretazione sia suscettibile di molteplici significati sia nel linguaggio comune sia nel linguaggio giuridico, è necessario sottolineare come la stessa possa essere inquadrata in due fondamentali accezioni. Il sostantivo interpretazione infatti viene utilizzato sia per indicare l'*attività* svolta dall'interprete sia il *risultato* di quest'attività³⁶. Nella prima accezione l'interpretazione è sinonimo di "interpretare" e si riferisce in via primaria al fenomeno intellettuale e mentale che consiste nell'attribuzione di significato ad un testo giuridico. L'interpretazione intesa in tale senso può essere a sua volta essere distinta in tre diverse attività o insieme di attività³⁷. In un'accezione ristretta, il termine interpretazione viene utilizzato per indicare le attività intellettuali compiute per attribuire un significato ad un testo giuridico la cui comprensione non sia chiara ed immediata. In un'accezione più estesa, il vocabolo è usato per indicare ogni attività intellettuale posta in essere per attribuire un significato ad un documento giuridico. In un'accezione ancora più

³³ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 103.

³⁴ R. Guastini, *Dalle fonti alle norme*, cit., pag. 31 ss..

³⁵ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 31-32.

³⁶ G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, Giuffrè, Milano, 1980, pag. 39. Tale distinzione è stata tracciata per primo da A. Ross, *Diritto e giustizia*, trad. it. di G. Gavazzi, Einaudi, Torino, 1965, pag. 111.

³⁷ Tale distinzione è propria di E. Diciotti, *Verità e certezza nell'interpretazione della legge*, Giappichelli, Torino, 1999, pag. 57 ss..

ampia il termine interpretazione è utilizzato non solo per indicare le operazioni logiche ed intellettuali compiute per attribuire un significato ad un atto giuridico ma altresì con riferimento al complesso di attività poste in essere dall'interprete per integrare le lacune e risolvere le antinomie contenute nel documento giuridico. Nella prima accezione più ristretta il vocabolo viene usato da quegli studiosi del diritto e teorici dell'interpretazione che ritengono che l'interpretazione consista in un'attività da porre in essere per chiarire un testo oscuro ed ambiguo³⁸. Una concezione di interpretazione di tale genere è stata attribuita ad Hart, il quale distingue all'interno di ciascuna disposizione un *nocciolo duro* di significato stabile ed incontrovertito presso la comunità degli interpreti da una *zona di penombra*, ovvero di incertezza sulla riconduzione di determinati casi di specie all'enunciato giuridico³⁹. Nella concezione sull'interpretazione di Hart, come è stato ben rilevato⁴⁰, "se un caso oggetto di giudizio, ovvero la classe di casi cui appartiene un caso oggetto di giudizio, cade nel "nucleo" del significato, allora il significato che i testi di legge hanno di per sé è in grado di soddisfare le esigenze dell'applicazione giudiziale; invece, se un caso oggetto di giudizio, ovvero la classe di casi cui appartiene un caso oggetto di giudizio, cade nella "zona di penombra" del significato, allora il significato che i testi di legge hanno di per sé non è in grado di soddisfare le esigenze dell'applicazione giudiziale, e risulta necessaria una specifica attività del giudice o del giurista per precisare sufficientemente tale significato".

Particolare rilievo assume la concezione più ampia di interpretazione per i rilevanti riflessi istituzionali che è in grado di produrre. In tale accezione, il giudice o, più in generale l'interprete, è chiamato ad un'attività integrativa e *latu senso* creativa per colmare le lacune normative e per risolvere le antinomie, creando le basi per il riconoscimento di un vero e proprio *diritto giurisprudenziale* contrapposto al diritto legislativo di matrice politica.

La distinzione concettuale tra interpretazione-attività ed interpretazione-risultato costituisce una premessa indispensabile per uno studio rigoroso delle varie teorie che

³⁸ E. Diciotti, *op. cit.*, pag. 58.

³⁹ H.L.A. Hart, *Il concetto di diritto*, trad. it. di M. Cattaneo, Einaudi, Torino, 1965, pag. 146 ss. Non mancano tuttavia le posizioni di coloro che ritengono che la concezione di interpretazione di Hart, come verrà messo in luce nel prosieguo della trattazione, sia riconducibile alla tesi mediana o eclettica dell'interpretazione.

⁴⁰ E. Diciotti, *op. cit.*, pag. 58-59.

hanno ad oggetto il fenomeno interpretativo e per una più nitida comprensione delle problematiche che l'adesione ad una concezione piuttosto che ad un'altra può produrre sul funzionamento dell'ordinamento giuridico nel suo complesso. Lo studio dell'interpretazione come imprescindibile aspetto del fenomeno giuridico deve tenere in adeguata considerazione ed analizzare congiuntamente tanto l'attività interpretativa quanto il risultato di essa. Può rilevarsi, in via generale, come il concentrarsi nell'analisi sui profili concernenti principalmente l'attività interpretativa conduca a dar maggior rilievo alle propensioni, scelte e teorie degli interpreti mentre, al contrario, il prestare maggior attenzione agli esiti delle operazioni ermeneutiche finisca per privilegiare, nel complesso, gli elementi di conservazione e di stabilizzazione delle istituzioni giuridiche, a detrimento degli impulsi e delle tendenze al cambiamento giuridico e all'innovazione sistemica⁴¹.

2. I criteri dell'interpretazione giuridica. L'intenzione del legislatore

L'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, intitolato alla "Interpretazione della legge", stabilisce al primo comma che "nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore". Il primo criterio individuato dal legislatore per l'interpretazione dei testi giuridici è, quindi, quello letterale. Si tratta di una regola interpretativa costantemente affermata; il principio di separazione dei poteri su cui si poggiano gli ordinamenti democratici contemporanei impone che l'interprete non si sostituisca al legislatore nella produzione delle norme giuridiche⁴².

Con la locuzione interpretazione letterale, si possono intendere fondamentalmente due significati⁴³.

Nella prima accezione, l'interpretazione letterale implica un'interpretazione *prima facie*, ossia "a prima vista". Tale genere di interpretazione, frutto di "comprensione irriflessa del significato" e di "intuizione linguistica" si contrappone all'interpretazione *all things considered* che, al contrario della precedente, costituisce il risultato di una ponderata riflessione e problematizzazione del significato percepito

⁴¹ G. Tarello, *op. cit.*, pag. 42.

⁴² P. G. Monateri, *op. cit.*, pag. 36.

⁴³ R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., pag. 144 ss..

*prima facie*⁴⁴. In un secondo senso, la locuzione interpretazione letterale designa un'interpretazione *non contestuale o a-contestuale*⁴⁵. L'interpretazione *contestuale*, invece, nell'attribuire un significato ad una disposizione giuridica, tiene in debita considerazione elementi extratestuali quali l'intenzione del legislatore, le circostanze fattuali che hanno condotto all'approvazione dell'enunciato normativo, il testo legislativo all'interno del quale collocare la disposizione in questione nonché il sistema normativo di riferimento e, più in generale, l'intero ordinamento giuridico⁴⁶. L'interpretazione *all things considered* o *contestuale* coincide, con buona approssimazione, con l'interpretazione sistematica cui fa riferimento l'art. 12 delle Preleggi che ricostruisce la *ratio* normativa della disposizione sulla base del contesto normativo d'applicazione o, in via sussidiaria, facendo ricorso ai principi caratterizzanti l'ordinamento complessivamente considerato.

In relazione ai criteri d'interpretazione del testo giuridico, si possono quindi individuare fondamentalmente due posizioni, consistenti nel *letteralismo* e nell'*antiletteralismo*⁴⁷. Come è stato rilevato⁴⁸, mentre “con il primo termine si indica un atteggiamento linguisticamente fiducioso nei confronti del significato letterale, con il secondo ci si riferisce ad una varietà di posizioni, unificate dal tentativo di spostare progressivamente la nozione di significato da una prospettiva *testualmente* orientata ad una prospettiva *contestualmente* orientata”. In senso sostanzialmente analogo è la distinzione tra *testualismo*, in base al quale il significato della disposizione va desunto sulla base dell'analisi linguistica dell'enunciato medesimo e il *contestualismo* o *pragmatismo* che individua il senso della disposizione, come già evidenziato, sulla base di parametri e criteri desumibili dal contesto normativo di riferimento⁴⁹. Giova sottolineare come l'interpretazione letterale, seppur imprescindibile come prima forma di comprensione testuale dell'enunciato giuridico, debba essere necessariamente integrata da tecniche ermeneutiche *metatestuali*. Molti dei termini e sintagmi che vengono utilizzati nei

⁴⁴ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 144. In tal senso, anche E. Diciotti, *Interpretazione della legge e discorso razionale*, Giappichelli, Torino, 1999, pag. 232 che distingue tra “significato *prima facie*” e “significato *post interpretationem*”.

⁴⁵ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 144-145; E. Diciotti, *op. cit.*, pag. 351 ss..

⁴⁶ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 145.

⁴⁷ F. Viola, G. Zaccaria, *op. cit.*, pag. 241 ss..

⁴⁸ F. Viola, G. Zaccaria, *op. cit.*, pag. 241.

⁴⁹ F. Viola, G. Zaccaria, *op. cit.*, pag. 241.

testi giuridici vengono utilizzati sia nel linguaggio comune sia nel linguaggio specializzato proprio del diritto e possono quindi essere oggetto di una duplice interpretazione letterale⁵⁰. E' possibile, quindi, attribuire ad un medesimo vocabolo sia un significato comune sia un significato tecnico-giuridico che, a sua volta, non sempre è univoco ed immediatamente intellegibile ma che può sensibilmente mutare in relazione alle diverse concezioni dogmatiche proprie dei giuristi-interpreti⁵¹. E' altresì necessario rilevare come la costituzionalizzazione del diritto abbia reso imprescindibile il costante riferimento ad un'interpretazione di matrice logico-sistemica tesa ad individuare un significato quanto più compatibile con i valori e i principi che caratterizzano l'ordinamento giuridico. In tal senso, l'interpretazione contestualmente resa sfocia in un'interpretazione *costituzionalmente orientata*, finalizzata cioè ad attribuire all'enunciato *de quo* un significato compatibile col testo costituzionale che regola e conforma l'intera produzione giuridica.

Tra le diverse tecniche extratestuali di interpretazione giuridica particolare rilievo assume, ai fini della presente trattazione, il criterio dell'*intenzione del legislatore* per le notevoli implicazioni che riveste nell'analisi della tematica concernente l'interpretazione autentica. L'idea che l'interpretazione di una disposizione debba avere come fine precipuo quello di individuare il significato concepito dal legislatore storico al momento della produzione del testo normativo trova la massima espressione e diffusione nella prima metà dell'Ottocento⁵². L'affermarsi progressivo della dottrina del *positivismo giuridico*, che impone un'idea di diritto quale insieme di comandi e di precetti posti dall'autorità costituita, favorisce la costruzione di una teoria ermeneutica finalizzata alla ricerca della volontà del legislatore. Espressione qualificata di tale indirizzo è la *Scuola dell'esegesi* che si sviluppa in Francia a seguito dell'emanazione del Codice civile napoleonico del 1804. La Scuola dell'esegesi rappresenta un movimento giuridico di stampo formalistico che si caratterizza per il culto del testo di legge e che concepisce l'attività dei giuristi come mera esposizione dei contenuti della legge stessa, senza alcun margine per interventi integrativi o creativi che si collocano al di fuori dei confini dell'interpretazione giuridica. In tale ottica, le leggi sono la *manifestazione di volontà del legislatore*

⁵⁰ R. Guastini, *Nuovi studi sull'interpretazione*, cit., pag. 38.

⁵¹ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 38.

⁵² E. Diciotti, *Verità e certezza nell'interpretazione della legge*, cit., pag. 127.

storico che è compito del giurista ricostruire⁵³. Qualora l'interpretazione testuale conduca ad un risultato non conforme all'*intentio legislatoris*, l'interprete è autorizzato a "correggere" in via ermeneutica la disposizione in modo da ricondurla all'interno dei binari tracciati dal potere politico⁵⁴.

Corollario di tale modello interpretativo è la tesi della subordinazione dell'attività giurisdizionale a quella legislativa; i giudici devono procedere all'applicazione della legge in modo puramente meccanico senza introdurre, modificare o eliminare alcunché al senso del testo ricavabile dalla volontà del legislatore⁵⁵. È opportuno sottolineare come tale idea di interpretazione caratterizzante la Scuola esegetica costituisca una sorta di "paradigma del pensiero giuridico" ravvisabile, seppur con modalità e connotati profondamente diversi, in differenti teorie ermeneutiche⁵⁶, come ad esempio in quella riconducibile alla Scuola storica del diritto sviluppatasi in Germania. Sebbene gli autori aderenti a tale movimento concepiscano il diritto come un'entità organica preesistente nella comunità e la legge come il prodotto dello *spirito del popolo*, anch'essi tuttavia tendono a caratterizzare l'attività interpretativa come un'insieme di operazioni intellettive volte, seppur in modo non esclusivo, a ricercare e chiarire il contenuto della volontà legislativa⁵⁷. Esemplificativa in tal senso è l'affermazione di von Savigny, fondatore della Scuola storica, che afferma come lo scopo degli interpreti venga raggiunto qualora gli stessi "si pongano col pensiero nello stesso punto di partenza del legislatore, o ripetano in sé artificialmente l'operazione di lui, per modo che la legge rinasca di nuovo nella loro mente"⁵⁸. Neppure le dottrine antiformaliste che si sviluppano a partire dalla fine dell'Ottocento abbandonano completamente il criterio dell'*intentio legislatoris* sebbene ritengano che la legge sia ontologicamente inadatta a regolare tutti i possibili

⁵³ P. Chiassoni, *Scuola dell'esegesi. Progetto di voce per un "Vademecum" giuridico*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2003, n. 2, pag. 342. Come sottolineano F. Viola e G. Zaccaria, *op.cit.*, pag. 149, l'imperativismo quale espressione autentica del positivismo giuridico "intende l'imperativo della legge come comando, come concreta manifestazione psicologica della volontà personale del legislatore".

⁵⁴ E. Diciotti, *op. cit.*, pag. 129; P. Chiassoni, *op. cit.*, pag. 350.

⁵⁵ P. Chiassoni, *op. cit.*, pag. 342.

⁵⁶ E. Diciotti, *op. cit.*, pag. 130.

⁵⁷ E. Diciotti, *op. cit.*, pag. 131.

⁵⁸ F.K. von Savigny, *Sistema del diritto romano attuale*, vol. I, trad. it. di V. Scialoja, Utet, Torino, 1886, pag. 221.

casi della vita e che sia quindi necessario integrarla ricorrendo ad altri strumenti ermeneutici⁵⁹.

Peculiare rilievo ha assunto l'intenzione del legislatore nella moderna letteratura giuridica americana sull'interpretazione⁶⁰. La complessità dei procedimenti legislativi contemporanei in cui la legge è il prodotto di accordi e compromessi tra le diverse forze politiche parlamentari ha però sancito, in via definitiva, la scomparsa dal panorama giuridico della grande figura del Legislatore onnipotente e razionale dell'Ottocento, provocando un'attenta rimeditazione rimodulazione del criterio interpretativo *de quo*. In particolare, merita di essere considerata la posizione assunta sul tema da Dworkin; l'Autore abbandona l'idea della volontà del legislatore quale entità cristallizzata ed immutabile riconducibile ai propositi individuali dei soggetti che hanno partecipato al procedimento legislativo, visione ormai del tutto anacronistica, e affida la decodificazione del significato della legge alla *tradizione interpretativa* della comunità di appartenenza, concepita alla stregua di una persona vivente⁶¹. In tale ottica, quindi, il processo di identificazione dell'intenzione degli autori della legge deve avvenire necessariamente all'interno dei significati condivisi riferibili alla tradizione giuridica che caratterizza la comunità politica ove vige l'atto legislativo⁶².

Particolare attenzione all'intenzione dell'autore del testo normativo si è manifestata nello specifico campo dell'interpretazione costituzionale. In tale settore, si è infatti sviluppata la *teoria originalista*, in base alla quale l'interpretazione della Carta fondamentale deve essere compiuta attraverso la ricostruzione della volontà dei costituenti.

È necessario comunque sottolineare come, nell'applicazione interpretativa odierna, il criterio dell'*intentio legislatoris* si riveli meramente sussidiario. Il progressivo aumento delle leggi di interpretazione autentica nel sistema giuridico italiano rappresenta, secondo taluni orientamenti, la reazione alla progressiva emarginazione del criterio *de quo* in favore di quello sistematico. La principale obiezione mossa nei confronti di tale tecnica interpretativa è che conduce ad una pietrificazione del

⁵⁹ E. Diciotti, *op. cit.*, pag. 131.

⁶⁰ F. Viola, G. Zaccaria, *op. cit.*, pag. 151.

⁶¹ R. Dworkin, *L'impero del diritto*, trad. it di Lorenza Caracciolo di San Vito, Il Saggiatore, Milano, 1989, pag. 160 ss.

⁶² F. Viola, G. Zaccaria, *op. cit.*, pag. 245.

significato normativo delle disposizioni; la conseguenza pratica è che il diritto non si adegua rapidamente alle mutate esigenze politiche, sociali ed economiche che incessantemente si appalesano nella vita di tutti i giorni. Le difficoltà a tradurre prontamente le nuove istanze provenienti dalla collettività in testi normativi da parte degli organi di indirizzo politico ha favorito l'affermarsi di un *modello interpretativo di tipo evolutivo*. I soggetti istituzionalmente preposti all'applicazione del diritto, in particolare i giudici, innovano il significato tradizionalmente attribuito a testi normativi argomentando sulla base della non più sussistente adeguatezza del senso storicamente attribuito alla disposizione legislativa rispetto ai nuovi casi emersi nel panorama sociale e privi di un'apposita regolamentazione.

3. Le diverse teorie sull'interpretazione. La teoria cognitiva

Sono principalmente tre le tesi dogmatiche che si sono sviluppate in relazione al fenomeno dell'interpretazione giuridica: una teoria *cognitiva* o *conoscitiva*, una teoria *decisoria* o *valutativa* o *scettica* e una teoria *eclettica* o *mediana*. Tali teorie si limitano ad offrire una risposta al fondamentale quesito se l'interpretazione costituisca un atto di conoscenza o un atto di volontà e sono state elaborate in riferimento all'attività interpretativa giudiziale⁶³.

Secondo la teoria cognitiva, l'interpretazione è atto di scoperta o di conoscenza di un significato che è precostituito al processo ermeneutico medesimo. Questa concezione presuppone che l'attività di produzione normativa sia concepita come una sfera nettamente distinta rispetto a quella interpretativa; in tale prospettiva, l'interprete è soggetto istituzionalmente e logicamente distinto rispetto al legislatore⁶⁴. Questa concezione dell'attività interpretativa si fonda sull'idea che gli enunciati interpretativi siano predicabili in termini di verità o di falsità, alla stregua delle proposizioni di tipo scientifico. Tale criterio è però concepibile solo alla condizione che i testi interpretativi abbiano uno ed un solo significato normativo preesistente all'interpretazione⁶⁵.

Tale visione dell'attività ermeneutica è stata funzionale, in un certo contesto storico, sia all'affermarsi di un monopolio interpretativo da parte del ceto dei giuristi sia, più

⁶³ R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., pag. 26.

⁶⁴ F. Modugno, *op.cit.*, pag. 44.

⁶⁵ R. Guastini, *Nuovi studi sull'interpretazione*, cit., pag. 56.

in generale, alla subordinazione del potere giudiziario alla volontà espressa dagli organi di indirizzo politico⁶⁶. Nel primo senso, deve di nuovo essere menzionata la Scuola storica del diritto⁶⁷ che configura l'interpretazione come un'attività conoscitiva e non di volontà, di carattere tecnico e non politico, affidata alla classe sociale dei giuristi. Al secondo senso è riconducibile la tradizionale distinzione tra *legis-latio* e *legis-executio*, alla base dell'ordine politico e sociale che caratterizza gli stati di derivazione liberale⁶⁸. Come è stato rilevato⁶⁹, “il legislatore, in senso latissimo, è l'autore (volontario) di codesto ordine (*ordo ordinans*), che è l'insieme delle norme da esso poste, mentre tutti gli altri soggetti (governanti, autorità amministrative, giudici, privati) sono soggetti a e destinatari di tali norme, che devono conoscere per poterle rilevare”.

La teoria cognitiva, in definitiva, sostiene sostanzialmente tre tesi⁷⁰. La prima tesi afferma che la norma, ossia il significato dell'enunciato sia precostituito al processo interpretativo. La seconda tesi sostiene che ogni disposizione incorpori una ed una sola norma mentre la terza tesi afferma che la norma sia suscettibile di conoscenza tramite il processo interpretativo.

La teoria conoscitiva risponde all'esigenza propria dello Stato di diritto e del costituzionalismo di attuare nell'organizzazione istituzionale il principio di separazione dei poteri scindendo nettamente l'attività di produzione delle norme dall'attività di applicazione delle stesse⁷¹. In tale ottica, il giudice, in qualità di organo *super partes* privo di legittimazione democratica, deve limitarsi ad essere, secondo l'espressione di Montesquieu, nulla di più che “*la bouche qui prononce les paroles de la loi*”. L'interprete deve quindi sottomettersi passivamente alla volontà sovrana, senza alcuna possibilità di “tradire” lo spirito della legge, così come concepito *expressis verbis* dal legislatore⁷².

Tale teoria, oggetto di aspre critiche nei suoi presupposti dogmatici, è nettamente minoritaria nel dibattito giuridico attuale. Innanzitutto la prima tesi di un significato precostituito delle disposizioni è falsa non soltanto perché non esiste in realtà un

⁶⁶ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 44.

⁶⁷ G. Tarello, *op. cit.*, pag. 57-58, nt 42.

⁶⁸ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 45.

⁶⁹ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 45.

⁷⁰ Le tre tesi sono elaborate da R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., pag. 31.

⁷¹ F. Viola, G. Zaccaria, *op. cit.*, pag. 321

⁷² P.-A. Coté, *Interprétation des lois*, Themis, Montréal, 1999, pag. 12.

significato naturale o proprio degli enunciati linguistici ma, soprattutto, perché i significati vanno sempre dedotti all'interno di un *contesto sociale di riferimento*⁷³. Solo all'interno di una cornice comune di principi e valori le disposizioni assumono una loro significatività specifica e le norme da esse dedotte possono inserirsi armonicamente nel sistema giuridico. Da questo punto di vista, quindi, è possibile delineare la fisionomia dell'attività del giurista all'interno dell'ordinamento che non deve essere rivolta a ipotizzare in astratto tutti i significati possibili di una disposizione giuridica ma che deve individuarne il senso normativo attraverso l'analisi della pratica giuridica. Come è stato sottolineato⁷⁴, "la sua opera non è né descrittiva né prescrittiva, ma espressiva di enunciati interpretativi riguardanti il diritto in azione". Anche le tesi secondo cui ad ogni disposizione corrisponde un solo significato e che tale significato è suscettibile di conoscenza contrastano in modo evidente con due fenomeni che caratterizzano la pratica giuridica: i contrasti interpretativi e i *revirements* giurisprudenziali sul significato di una disposizione⁷⁵. Sebbene, quindi, la teoria cognitiva dell'interpretazione non accolga ormai grandi consensi è necessario però altresì rilevare come la stessa sia incorporata in molteplici principi ed istituzioni vigenti: dalla separazione dei poteri, come abbiamo già visto, ai controlli di legalità o legittimità, quale il controllo delle Corti di Cassazione, al controllo di costituzionalità effettuato dai tribunali costituzionali fino alla tutela dei diritti di libertà affidata principalmente al potere giudiziario senza alcun contrappeso esterno alla giurisdizione stessa⁷⁶.

3.1. La teoria decisoria

Secondo la teoria decisoria o scettica o valutativa, l'interpretazione non costituisce un atto di conoscenza ma un atto di volontà. La norma quindi non è il presupposto, l'oggetto distinto e separato dell'attività interpretativa ma ne è il risultato. L'attività interpretativa è quindi essenzialmente *creativa* e *volitiva*. La teoria decisoria dell'interpretazione giuridica, pur nelle diverse e numerose sfaccettature, è oggetto di sempre maggior attenzione da parte della dottrina. Tutti gli orientamenti dogmatici

⁷³ F. Viola, G. Zaccaria, *op. cit.*, pag. 323.

⁷⁴ F. Viola, G. Zaccaria, *op. cit.*, pag. 323.

⁷⁵ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 34.

⁷⁶ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 34; R. Guastini, *Réflexion sur les garanties des droits constitutionnels et la théorie de l'interprétation*, in *Revue du droit public*, 1991, pag. 1079 ss..

che si rifanno a tale teoria hanno in comune l'elemento di porre in rilievo il *momento irriducibilmente creativo dell'attività interpretativa* e, dunque, il ruolo fondamentale dell'interprete nella formazione delle norme giuridiche⁷⁷. Secondo i fautori della teoria decisoria, la molteplicità di interpretazioni riconducibili ad una medesima disposizione dipende da numerosi variabili quali, in particolare, il contesto normativo in cui si inserisce la disposizione, le tesi dogmatiche elaborate dai giuristi e la pluralità delle tecniche interpretative comunemente utilizzate⁷⁸.

All'interno della teoria valutativa, seppur con indubbi elementi di originalità, può essere collocata la teoria sull'interpretazione di Kelsen. Nella visione gradualistica e normativistica dell'Autore l'ordinamento giuridico è un complesso di norme, oggetto e al tempo stesso risultato di produzione-creazione continua. L'interprete deve muoversi all'interno della cornice normativa individuata dalla formulazione linguistica della disposizione, ma all'interno di essa è libero di scegliere il significato da attribuire all'enunciato. Come afferma chiaramente l'Autore⁷⁹, "l'interpretazione di una legge non deve necessariamente condurre ad un'unica decisione da ritenersi la sola esatta; bensì deve condurre, possibilmente, a più conclusioni, che hanno tutte egual valore, nella misura in cui le si raffronta soltanto alla legge da applicare, anche se soltanto una di esse si trasforma in diritto positivo, mediante l'atto dell'organo che applica il diritto, e particolarmente del tribunale". Secondo Kelsen, quindi, l'organo incaricato di applicare il diritto posto dal legislatore effettua una scelta tra le possibili varianti di significato poste dall'enunciato, compiendo un *atto di volontà*. Secondo questa versione della teoria decisoria, il giudice non è chiamato a risolvere un problema meramente intellettuale ma deve effettuare una scelta *latu senso* politica, estraendo dalla disposizione la norma più confacente ai valori ordinamentali.

All'interno della concezione normativista, deve altresì ricordarsi il pensiero di Crisafulli che condivide la tesi della non preesistenza delle norme all'attività ermeneutica. Secondo l'Autore, come già visto nel corso della trattazione, la disposizione è la base di partenza testuale da cui trarre tramite il processo interpretativo la norma applicabile al caso della vita. Nell'ottica di Crisafulli il significato di un enunciato legislativo deve essere tratto dalla formulazione testuale

⁷⁷ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 47.

⁷⁸ R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., pag. 50-51.

⁷⁹ H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, tr. it. di M.G. Losano, Einaudi, Torino, 1966, pag. 384.

in relazione all'ordinamento giuridico complessivo, ossia con riferimento alle altre norme, che, in un dato momento storico, lo caratterizzano. Secondo l'Autore, "la disposizione contenuta nell'atto (come formula o complesso integrato di formule inserite nell'articolato) è perciò soltanto una delle componenti della norma, che dall'atto trae, bensì, origine e fondamento, ma solo in parte il significato ad essa attribuibile nella sua connessione con le altre vigenti e alla stregua dei principi che conferiscono coerenza e dignità di sistema al diritto oggettivo"⁸⁰.

Sulla base di tali premesse concettuali, l'Autore distingue tra *disposizione-norma* e *norma "vivente"* o *norma-ordinamento*, quest'ultima intesa come la norma su cui si riflette l'intero sistema giuridico, considerato sia nella sua astratta oggettività sia nella concretezza del suo realizzarsi⁸¹.

All'interno della teoria scettica, si colloca la variante dello *scetticismo estremo*. Secondo tale orientamento, gli interpreti possono attribuire a ciascun testo normativo qualsiasi significato. In tal modo, non vi è alcuna possibilità di discriminare tra genuina interpretazione, ossia scelta tra più significati possibili, e creazione di significati "nuovi"⁸². L'interpretazione è totalmente svincolata da parametri o valori-guida e coincide con la pura creazione.

3.2. La teoria eclettica

L'interpretazione eclettica o intermedia è conosciuta in due diverse varianti⁸³. Secondo la prima variante, il significato di una disposizione è solo parzialmente precostituito all'interpretazione e suscettibile di conoscenza. Ogni enunciato incorpora un solo significato che però è percepito dall'interprete come vago, indeterminato e impreciso. In altre parole, ogni prescrizione giuridica ha una struttura aperta (*open texture*) caratterizzata da *zone di luce* e da *zone di penombra*. Se vi sono senza dubbio delle fattispecie concrete che, rientrando nella zona di luce della disposizione, ne determinano inequivocabilmente l'applicabilità, vi sono tuttavia altre fattispecie che ricadono nella zona di penombra della prescrizione. Mentre nella prima ipotesi l'attività interpretativa è *meramente cognitiva*, nella seconda ipotesi

⁸⁰ V. Crisafulli, *Disposizione (e norma)*, cit., pag. 207.

⁸¹ V. Crisafulli, *op. cit.*, pag. 207.

⁸² R. Guastini, *op. cit.*, pag. 54.

⁸³ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 32 ss..

essa assume *carattere valutativo*⁸⁴. Nelle ipotesi marginali, di confine, di incertezza applicativa, la decisione giuridica assumerà quindi inevitabilmente carattere creativo. Secondo la seconda variante, in alcuni casi i testi normativi incorporano, in virtù della formulazione chiara e precisa, un significato univoco mentre in altri casi sono riconducibili ad una pluralità di norme. Secondo tale orientamento, quindi, in alcuni casi il significato è precostituito al processo interpretativo mentre in altri casi no. Mentre la prima variante della teoria eclettica distingue tra casi facili e casi difficili, la seconda variante distingue tra testi chiari ed univoci e testi oscuri ed ambigui. Come è stato giustamente rilevato⁸⁵, “mentre la prima versione sostiene che la discrezionalità interpretativa dipende dal “mondo” (la infinità varietà di controversie o di fattispecie), la seconda versione sostiene che la discrezionalità giudiziale dipende dal linguaggio, ossia dalla formulazione delle norme giuridiche”.

La teoria eclettica appare una riformulazione in chiave moderna delle antiche massime “*in claris non fit interpretatio*” e “*interpretatio cessat in claris*”, ove l’attività ermeneutica veniva concepita come funzionale alla risoluzione di casi complessi o di dubbi in relazione a tesi equivoci ed ambigui. L’obiezione più forte che può essere mossa alla teoria mediana dell’interpretazione deriva dalla constatazione che la chiarezza o equivocità di una disposizione come la zona di luce e la zona di penombra della stessa non sono caratteristiche intrinseche della sua formulazione linguistica ma costituiscono la proiezione su di essa dell’attività dell’interprete. Anche nei cosiddetti casi “facili”, quando cioè l’inclusione di una determinata fattispecie nell’ambito applicativo di una certa disposizione appare pacifica, il presupposto è sempre costituito dall’interpretazione che precede la decisione relativa al significato da attribuire al testo⁸⁶. Come è stato a ragione rilevato⁸⁷, “quando si sostiene che *in claris non fit interpretatio* si confonde il punto d’arrivo con il punto di partenza: lungi dall’essere preconditione garantita, la chiarezza è il risultato di un procedimento intellettuale, che è appunto il procedimento interpretativo”.

⁸⁴ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 66.

⁸⁵ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 30.

⁸⁶ F. Viola, G. Zaccaria, *op. cit.*, pag. 116-117.

⁸⁷ F. Viola, G. Zaccaria, *op. cit.*, pag. 117.

4. I soggetti dell'interpretazione

Nelle società moderne, a differenza che nel passato, può dirsi opportuno differenziare tra varie interpretazioni e tra vari prodotti dell'attività interpretativa, in quanto dotata di diversa efficacia all'interno dell'ordinamento giuridico secondo la posizione del soggetto interprete. La prima considerazione da effettuarsi è di carattere generale: tra gli operatori del diritto che svolgono funzioni interpretative di testi giuridici possono distinguersi diversi gruppi sia dal punto di vista del diritto, sia dal punto di vista del fatto⁸⁸. In tale prospettiva, quindi, possono sussistere figure e ruoli d'interprete resi tipici dal diritto e figure e ruoli che si tipicizzano nei fatti⁸⁹. Le figure ed i ruoli della prima specie si individuano con riferimento alle qualificazioni istituzionali operate dal diritto mentre le figure ed i ruoli della seconda specie si caratterizzano con riferimento all'osservazione empirica della società. La varietà degli interpreti, istituzionali o non, tipici o non, dà luogo ad una varietà di interpretazioni concorrenti o confliggenti all'interno dell'ordinamento⁹⁰. Per quanto riguarda la classe di figure d'interpreti tipicizzate dal diritto, la dottrina tradizionale ha diversamente qualificato le attività interpretative sotto il diverso profilo del soggetto interprete. In tal senso, vengono quindi abitualmente individuate l'interpretazione dottrinale, l'interpretazione ufficiale, l'interpretazione giudiziale e l'interpretazione autentica. Come è stato sottolineato⁹¹, “carattere comune a tutte queste forme tipizzate di interpretazione è quello di poter essere, e di tendere ad essere, usate come interpretazioni-prodotto, e cioè come precetti rivolti agli operatori successivi: ciò è evidente nel caso dell'interpretazione autentica, ma è vero anche negli altri casi; per quanto riguarda l'interpretazione dottrinale, essa si manifesta come – e vale in quanto – costituita da modelli e progetti di (future) attività di applicazione del diritto, cioè di future interpretazioni ufficiali e/o giudiziali; le interpretazioni ufficiali e giudiziali – sia come attività che come prodotto – sono tipicamente interpretazione-applicazione”.

⁸⁸ G. Tarello, *op. cit.*, pag. 51.

⁸⁹ G. Tarello, *op. cit.*, pag. 51.

⁹⁰ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 244.

⁹¹ G. Tarello, *op. cit.*, pag. 56.

Per interpretazione dottrinale⁹² si intende l'interpretazione effettuata dai giuristi nelle scuole di diritto e nelle opere di dottrina.

L'interpretazione dei giuristi, a differenza delle altre citate, rientra nell'ambito della interpretazione privata⁹³. La riconduzione della dottrina nella categoria degli interpreti qualificati del diritto deriva dalla riconosciuta autorevolezza che nel corso dei secoli i giuristi hanno acquisito nella pratica giuridica. L'interpretazione dottrinale, quindi, pur non essendo giuridicamente tipizzata può essere considerata *socialmente tipica* e, in virtù del suo prestigio, in grado di porsi come anello di congiunzione tra le serie di interpretazioni tipizzate dal diritto e la serie delle interpretazioni tipizzate dai fatti⁹⁴.

Va inoltre ricordato che, in alcuni ordinamenti, l'interpretazione dottrinale è invece giuridicamente tipizzata; è il caso del sistema elvetico che, all'art. 1 del codice civile, prescrive che, in caso di silenzio della legge, si faccia ricorso “alla dottrina e alla giurisprudenza più autorevoli”. È il caso, altresì, nell'ordinamento internazionale, dello statuto della Corte internazionale di giustizia che, all'art. 38, n.4, rinvia a “*la doctrine des publicistes le plus qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des règles du droit*”.

L'interpretazione dottrinale, marginalizzata nei tempi moderni, aveva invece un preciso e riconosciuto ruolo negli ordinamenti più antichi; nel diritto comune, l'*interpretatio* era una vera e propria *fonte normativa* in tutte le materie non direttamente disciplinate dalla *lex*⁹⁵. Particolare rilievo a tale tipo di interpretazione soggettivamente connotata venne attribuita dalla Scuola storica del diritto, ispirata “dal fine di affermare il predominio di un soggetto operatore dell'interpretazione: la dottrina giuridica, il ceto dei giuristi”⁹⁶. Come è stato rilevato⁹⁷, la “scuola storica, tentando di consegnare l'interpretazione e, in genere, l'individuazione del diritto oggettivo al ceto (ben connotato socialmente) dei giuristi (accademici), si proponeva, fra l'altro, di sottrarre il giudizio alla dipendenza che la magistratura in quanto corpo

⁹² G. Tarello, *op. cit.*, pag. 54.

⁹³ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 248.

⁹⁴ G. Tarello, *op. cit.*, pag. 54-55.

⁹⁵ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 249.

⁹⁶ G. Tarello, *op. cit.*, pag. 57.

⁹⁷ G. Tarello, *op. cit.*, pag. 58, nt 42; cfr. sul tema G. Tarello, *Orientamenti analitico-linguistici e teoria dell'interpretazione giuridica*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1971, n. 1, pag. 1-18.

di funzionari statali aveva nei confronti dell'organizzazione statale: si indottrinarono i magistrati, per neutralizzarli in quanto funzionari dello Stato, cioè per attribuire loro la funzione (politica) di garantire la continuità dell'ordine giuridico contro gli interventi di (altri) poteri dello Stato, legislativo ed esecutivo; ma nel perseguire questa politica culturale (che ebbe peso per tutto il periodo della restaurazione in Germania), la dottrina della Scuola storica propose alle magistrature un ruolo ancillare o servile: nei confronti del diritto del passato, che assumeva valore di diritto in sé (e contrapposto alla legge)". Particolare rilievo viene attribuito all'interpretazione dei giuristi nella riflessione sul tema di Kelsen. L'autore distingue tra un'*interpretazione autentica*, come interpretazione proveniente da un organo incaricato di applicare il diritto, e un'*interpretazione scientifica*, proveniente dal ceto dei giuristi. Nella visione kelseniana, l'interpretazione autentica non viene operata solo dal legislatore dal momento che le norme, intese come schemi complessi vengono prodotte all'interno dell'ordinamento tramite un processo progressivo a cui partecipano una pluralità di soggetti; in tal senso, quindi, l'Autore parla di una *funzione legislativa diffusa*⁹⁸. Secondo la prospettiva kelseniana, "il giudice, nell'applicare un testo di legge, dà un'"interpretazione autentica" allo stesso modo in cui potrebbe darla il parlamento, proprio perché il giudice, come il parlamento, contribuisce alla formazione della norma completa che alla fine verrà eseguita"⁹⁹.

Come rileva lo stesso Kelsen, "con un'interpretazione autentica di questo tipo si può produrre diritto non soltanto nel caso in cui l'interpretazione abbia carattere generale, quando cioè ci si trovi in presenza dell'interpretazione autentica nel senso comune del termine, bensì anche nel caso in cui una norma individuale venga prodotta da un organo che applica il diritto, non appena l'atto di quell'organo non sia più annullabile, cioè passi in giudicato. Che per mezzo di tale interpretazione autentica spesso si produca nuovo diritto, è un fatto largamente risaputo"¹⁰⁰.

All'interpretazione autentica così intesa, l'Autore ceco contrappone l'interpretazione scientifica. L'interpretazione operata dal ceto dei giuristi ha il precipuo scopo di salvaguardare la purezza della dottrina giuridica e il normativismo ripristinando un

⁹⁸ C. Luzzati, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1999, pag. 348.

⁹⁹ C. Luzzati, *op. cit.*, pag. 348.

¹⁰⁰ H. Kelsen, *op. cit.*, pag. 388.

livello di analisi neutrale e avalutativo che risponda a finalità di tipo *conoscitivo* e *scientifico*¹⁰¹. L'interpretazione elaborata dalla scienza del diritto consiste nel processo puramente intellettuale inteso a desumere da un enunciato normativo i possibili significati ricavabili dalla cornice espressa dalla formulazione linguistica della disposizione. In quanto attività meramente conoscitiva, l'interpretazione scientifica deve limitarsi a cogliere le norme riconducibili allo schema di legge senza effettuare alcuna decisione che scelga tra le possibilità da essa enunciate poichè la potestà di assumere tale decisione appartiene all'organo competente, secondo l'ordinamento giuridico, ad applicare il diritto¹⁰². L'interpretazione scientifica, quindi, a differenza dell'interpretazione autentica operata dagli organi istituzionali, non comporta la novazione dell'ordinamento giuridico, ossia la creazione di nuove norme¹⁰³. La funzione dell'interpretazione dottrinale, nella teoria kelseniana, è tipicamente *epistemica*, ossia consiste nella possibilità di conoscere a un livello metalinguistico e in maniera del tutto oggettiva e avalutativa il diritto, una volta che questo sia stato prodotto dagli organi competenti¹⁰⁴. Come chiarisce Bobbio sul punto¹⁰⁵, “volendo riassumere la teoria kelseniana della scienza giuridica in una formula ad effetto, si potrebbe dire che essa prescrive di descrivere. Il che val quanto dire – con un'altra formula – che una scienza del diritto neutrale è ottenuta al prezzo di una metagiurisprudenza ideologizzata”. Particolare rilievo riveste altresì l'interpretazione dottrinale nella teoria sull'interpretazione giuridica di Ferrajoli¹⁰⁶. L'Autore all'interno del *genus* costituito dall'attività interpretativa distingue un'interpretazione *dottrinale* da un'interpretazione *operativa*. Nella visione teorica del giurista, tali due tipi di interpretazione corrispondono ad attività conoscitive eterogenee che vanno necessariamente tenute separate sotto il profilo epistemologico¹⁰⁷. La distinzione tra interpretazione dottrinale e interpretazione operativa si basa sulla netta dicotomia degli universi di discorso entro i quali le due

¹⁰¹ C. Luzzati, *op. cit.*, pag. 351.

¹⁰² H. Kelsen, *op. cit.*, pag. 389.

¹⁰³ C. Luzzati, *op. cit.*, pag. 352.

¹⁰⁴ C. Luzzati, *op. cit.*, pag. 356.

¹⁰⁵ N. Bobbio, *Essere e dover essere nella scienza giuridica*, in N. Bobbio, *Studi per una teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1970, pag. 150.

¹⁰⁶ Si veda L. Ferrajoli, *Interpretazione dottrinale e interpretazione operativa*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1966, pag. 290 ss.

¹⁰⁷ L. Ferrajoli, *op. cit.*, pag. 290.

tipologie di attività ermeneutiche si muovono¹⁰⁸. L'interpretazione dottrinale delle norme "è sempre e solo conoscenza di norme, cioè delle proposizioni in lingua giuridica appartenenti al livello normativo sovraordinato all'esperienza di cui egli intende fornire la costruzione dogmatica"¹⁰⁹. In tale ottica, quindi, il giurista è un mero spettatore delle vicende giuridiche che ha il compito di analizzare, il suo è un punto di vista meramente contemplativo e speculativo¹¹⁰. Diversamente, l'interpretazione operativa praticata dall'operatore giuridico, "è sempre e solo interpretazione di concrete ed attuali esperienze, cioè comprensione del significato di queste quale si esprime nel linguaggio giuridico degli altri operatori (cioè dei soggetti con cui l'interprete entra in rapporto) o, che è lo stesso, del significato che di esse è intellegibile in termini normativi"¹¹¹. In senso epistemologico, quindi, l'operatore del diritto è un *interprete attore*, che agisce all'interno dell'ordinamento in una posizione giuridicamente qualificata¹¹². Come è stato correttamente sottolineato¹¹³, "mentre per Kelsen la distinzione fra interpretazione scientifica e autentica dipende in buona parte, anche se non soltanto, dalla qualità o meno di organo dell'ordinamento rivestita dall'interprete e dagli effetti del suo atto, per Ferrajoli la distinzione fra interpretazione dottrinale e operativa dipende dal diverso universo di discorso – quello delle regole o quello degli atti qualificati dalle regole – nel quale l'interprete si colloca. E' necessario chiarire, altresì, come la categoria kelseniana degli interpreti autentici non coincida neppure in via approssimativa con la classe degli operatori giuridici individuata da Ferrajoli dal momento che in quest'ultima rientrano tutta una serie di soggetti quali gli avvocati, i notai, i consulenti giuridici che non possono essere annoverati neppure indirettamente tra coloro che in senso kelseniano costruiscono la norma giuridica"¹¹⁴.

Si deve rilevare che l'interpretazione dottrinale degli enunciati giuridici si svolge per lo più tramite una *ricognizione della giurisprudenza e della dottrina*, offrendo quindi negli studi di diritto un'ampia ed approfondita rilevazione dei significati attribuiti agli enunciati oggetto di interpretazione da parte dei giudici, degli altri funzionari

¹⁰⁸ L. Ferrajoli, *op. cit.*, pag. 292.

¹⁰⁹ L. Ferrajoli, *op. cit.*, pag. 303.

¹¹⁰ L. Ferrajoli, *op. cit.*, pag. 304.

¹¹¹ L. Ferrajoli, *op. cit.*, pag. 303.

¹¹² L. Ferrajoli, *op. cit.*, pag. 304.

¹¹³ C. Luzzato, *op. cit.*, pag. 365-366.

¹¹⁴ C. Luzzato, *op. cit.*, pag. 366.

pubblici e degli altri giuristi¹¹⁵. In tal senso, quindi, l'interpretazione dottrinale costituisce un'attività di accertamento e svolge un'attività interpretativa di tipo *astratto*¹¹⁶. Qualora l'interprete, dopo aver conosciuto le varie interpretazioni proponibili su un testo giuridico, decide il significato da attribuire ad un determinato enunciato e lo propone ai giudici, ai funzionari e agli altri organi chiamati ad applicare in via autoritativa il diritto, cercando di influenzarne la scelta, compie invece una vera e propria attività prescrittiva¹¹⁷. Quando il giurista effettua in tal modo un'interpretazione di carattere valutativo, compie anch'esso vera e propria *politica del diritto*, al pari degli organi di indirizzo politico¹¹⁸. Può quindi affermarsi che, in definitiva, l'interprete giurista può compiere sia attività meramente cognitiva sia attività decisionale¹¹⁹.

Per interpretazione ufficiale si intende l'interpretazione compiuta da un organo appartenente ai pubblici poteri nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali. A rigor di logica, all'interno dell'interpretazione ufficiale rientrerebbero anche l'interpretazione autentica e l'interpretazione giudiziale, in quanto attività interpretative poste in essere da soggetti appartenenti ai pubblici poteri. Ma l'interpretazione ufficiale a cui ci si riferisce tradizionalmente è quella effettuata da un organo pubblico inferiore al soggetto che ha posto la disposizione all'interno dell'ordinamento giuridico e comunque diverso dagli organi che svolgono funzioni giurisdizionali¹²⁰.

All'interno dell'interpretazione ufficiale così considerata, sembra possibile individuare tra i compiti propri della pubblica amministrazione lo svolgimento di una serie di attività specificamente preordinate all'interpretazione di determinati testi normativi in relazione a specifiche materie di competenza pubblica¹²¹.

In tal senso, è possibile individuare in questa sede almeno due ipotesi di attività interpretative di rango "ufficiale"¹²². La prima attività interpretativa ufficiale da menzionare è quella concernente *lo svolgimento di funzioni consultive in relazione a*

¹¹⁵ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 250.

¹¹⁶ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 85-86.

¹¹⁷ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 250-251.

¹¹⁸ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 86.

¹¹⁹ R. Guastini, *op. cit.*, pag. 86.

¹²⁰ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 258.

¹²¹ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 260.

¹²² F. Modugno, *op. cit.*, pag. 260 e ss..

*testi di legge*¹²³. In tal senso, particolarmente rilevante all'interno dell'ordinamento giuridico italiano è l'attività di consulenza giuridica svolta dal Consiglio di Stato come stabilito nell'art. 100 del testo costituzionale. Interpretazione ufficiale è anche il risultato *dell'attività interpretativa svolta in via abituale dagli organi o uffici della pubblica amministrazione*¹²⁴. Questi ultimi interpretano testi normativi e, nella maggior parte dei casi, indicano le determinazioni da seguire nell'attività ermeneutica dei medesimi in specifici atti giuridici denominati *circolari*. La circolare, sostanzialmente, è un atto amministrativo ad efficacia interna contenente un'enunciazione discorsiva che da un ufficio viene comunicato ad altri uffici¹²⁵. Le circolari amministrative spesso contengono prescrizioni interpretative, ossia indicazioni sul modo di interpretare determinati enunciati normativi e vengono solitamente emanate da uffici gerarchicamente superiori rispetto a quelli cui le direttive sono rivolte. Tali circolari, sebbene secondo la dottrina maggioritaria non abbiano un'immediata efficacia vincolante, sono in grado di determinare il formarsi di prassi interpretative vere e proprie, finendo con il costituire in fatto un punto di riferimento imprescindibile nella pratica giuridica¹²⁶. La violazione di circolari interpretative, inoltre, può dar luogo ad una figura sintomatica del vizio di eccesso di potere, tale da provocare l'annullamento dell'atto amministrativo adottato sulla base di un'interpretazione non conforme al contenuto di una direttiva¹²⁷.

Per interpretazione "giudiziale" si intende l'interpretazione operata dagli organi giudiziari mediante provvedimenti giurisdizionali¹²⁸. A differenza delle altre tipologie di attività interpretative, l'interpretazione giudiziale di testi giuridici ha *efficacia vincolante* nei confronti delle parti del processo, come stabilisce espressamente l'art. 2909 c.c.. In caso di provvedimento giurisdizionale definitivo, infatti, le parti del processo sono irrimediabilmente soggette al *dictum* normativo espresso dal giudice il quale "nel pronunciare la decisione richiesta, esclude la rilevanza e la proponibilità di un apprezzamento interpretativo diverso da quello in

¹²³ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 260.

¹²⁴ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 264.

¹²⁵ La definizione è di M.S. Giannini, voce *Circolare*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, pag. 1.

¹²⁶ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 266.

¹²⁷ F. Cammeo, *La violazione di circolari come vizio di eccesso di potere*, in *Giurisprudenza italiana*, 1912, n. 3, pag. 107.

¹²⁸ G. Tarello, *op. cit.*, pag. 53.

essa formulato”¹²⁹. Nel nostro ordinamento giuridico, che appartiene per tradizione storica e giuridica ai sistemi di *civil law*¹³⁰, il giudice è soggetto soltanto alla legge e non ai precedenti giurisdizionali statuiti da altri giudici secondo la regola dello *stare decisis* vigente nei sistemi di *common law*. L’interpretazione giudiziale, a differenza delle altre tipologie analizzate, è esclusiva di ogni altra interpretazione; il provvedimento giurisdizionale, infatti, contiene “una *prescrizione precettiva* che, per la sua *esclusività* e *definitività*, con riferimento ad una determinata situazione o rapporto, è performativa (costitutiva) di tale situazione o rapporto”¹³¹.

Per quanto concerne invece l’*interpretazione autentica*, oggetto della presente trattazione, si rileva come nel linguaggio giuridico corrente con tale locuzione si faccia generalmente riferimento all’interpretazione posta dallo stesso soggetto autore della norma. La struttura, le finalità e i rimedi contro l’abuso delle leggi interpretative verranno analizzati nei successivi capitoli.

¹²⁹ E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1949, pag. 131.

¹³⁰ La Corte di Cassazione di recente sembra aver adottato una diversa posizione. Nella sentenza, III sez. civ. , 11.05.2009, n. 10741, la Corte afferma che nel nostro assetto ordinamentale “l’apporto della giurisprudenza, in specie di legittimità nell’espletamento della funzione di “nomofilachia” (vale a dire di indirizzo ai fini di un’uniforme interpretazione delle norme) della Corte di Cassazione, assume sempre più rilievo nel sistema delle fonti in linea con la maggiore consapevolezza dei giudici di operare in un sistema ordinamentale che, pur essendo di *civil law* e, quindi, non basato su soli principi generali come avviene nei paesi di *common law* (Inghilterra, Stati Uniti ed altri), caratterizzati dal vincolo che una determinata pronuncia giurisprudenziale assume per le decisioni successive, si configura come semi - aperto perché fondata non solo su disposizioni di legge riguardanti settoriali e dettagliate discipline ma anche su c.d. clausole generali, e cioè su indicazioni di “valori” ordinamentali, espressi con formule generiche (buona fede, solidarietà, funzione sociale della proprietà, utile sociale dell’impresa, centralità della persona) che scientemente il legislatore trasmette all’interprete per consentirgli, nell’ambito di una più ampia discrezionalità, di “attualizzare” il diritto, anche mediante l’individuazione (là dove consentito, come nel caso dei diritti personali, non tassativi) di nuove aree di protezione di interessi”.

¹³¹ F. Modugno, *op. cit.*, pag. 292.

CAPITOLO II

L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA NELL'ELABORAZIONE TEORICA E DOTTRINALE

Sommario: 1. Precisazioni terminologiche in ordine all'utilizzo delle locuzioni "interpretazione autentica" e "legge interpretativa". – 2. Il problema della retroattività delle leggi interpretative. La tesi dichiarativa. – 2.1. La tesi decisoria. – 2.2. La tesi della tipicità strutturale. – 2.3. L'interpretazione autentica quale normale esercizio del potere legislativo. 3. Gli antecedenti storici dell'interpretazione autentica: dall'*interpretatio principis* fino al *référé législatif*. – 4. Leggi interpretative, separazione dei poteri e tutela dei diritti.

1. Precisazioni terminologiche in ordine all'utilizzo delle locuzioni "interpretazione autentica" e "legge interpretativa"

Con la locuzione "interpretazione autentica" si fa generalmente riferimento all'interpretazione, intesa sia come attività che come prodotto, posta in essere da parte di quel soggetto che è stato autore del documento interpretato¹³². Estremamente risalente nel tempo è l'idea secondo cui l'attribuzione di significato ad un atto giuridico compiuta dall'autore dell'atto stesso abbia un'autorità assoluta ed incontrovertibile; l'interpretazione autentica, infatti, in tal ottica, consentirebbe di ristabilire il significato originario del testo, espungendo dalla pratica giuridica le ulteriori interpretazioni prospettate in merito, non più ammissibili a seguito dell'intervento normativo dell'autore. Il mutamento dell'organizzazione costituzionale ha reso non più confacente tale definizione di interpretazione autentica dal momento che, nei procedimenti normativi odierni, è impossibile identificare l'autore della norma quale soggetto persona fisica. Al fine quindi di adattare il concetto di interpretazione autentica all'assetto istituzionale tipico dello Stato moderno, nella definizione dell'istituto giuridico *de quo* il soggetto autore della norma è stato sostituito dall'organo incaricato all'interno del sistema ordinamentale di porre in essere norme dello stesso tipo di quelle che necessitano di interpretazione¹³³. Anche con tale correzione, però, la definizione di interpretazione

¹³² G. Tarello, *op. cit.*, pag. 243.

¹³³ A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, cit., pag. 13 ss.. L'Autore effettua una precisa ricostruzione dell'aggiornamento progressivo dei confini ontologici dell'istituto dell'interpretazione autentica in relazione ai mutati presupposti istituzionali e normativi che si intende qui riproporre in via sintetica.

autentica continuerebbe a non essere adeguata e a porsi in contrasto con la prassi giuridica fattuale che vede norme di interpretazione autentica approvate da organi di una legislatura diversa rispetto a quella in cui è stata prodotta la norma interpretata; la diversa composizione dei due organi comporterebbe quindi uno snaturamento del concetto di interpretazione autentica come tradizionalmente concepito. È per questo che la dottrina moderna fonda il concetto di interpretazione autentica sull'*identità di funzione normativa*; titolare della potestà di interpretazione autentica è solo l'organo che esercita la medesima funzione normativa dell'organo che ha posto l'atto interpretato all'interno dell'ordinamento giuridico¹³⁴. Il mutamento progressivo nella definizione dell'istituto in questione al fine di renderlo conforme alla prassi istituzionale non si è fermato però neanche a questo punto. Al fine di giustificare lo svolgimento di attività di interpretazione autentica di leggi parlamentari da parte di decreti-legge e di decreti legislativi si è assistito ad un ulteriore passaggio in avanti volto a porre al centro dell'istituto *de quo* come momento identificante l'uguale collocazione gerarchica tra atto interpretante e atto interpretato. Si è assistito, quindi, nel corso dei secoli, in relazione al mutare degli ordinamenti giuridici e dei sistemi costituzionali, ad un vistoso slittamento concettuale dell'istituto dell'interpretazione autentica: dall'identità dell'autore, all'identità dell'organo fino all'identità della funzione e infine all'identica collocazione gerarchica nel sistema delle fonti¹³⁵. Tale mutamento concettuale nella conformazione ideologica dell'interpretazione autentica è il prodotto della consapevolezza ormai acquisita in dottrina e in giurisprudenza circa l'inarrestabilità della produzione di norme di interpretazione autentica all'interno del sistema. L'espansione progressiva dell'area concettuale di tale *genus* interpretativo è stata quindi la reazione obbligata ed imposta alla proliferazione di norme "autentiche" poste in essere al di fuori dei presupposti originari di intervento ed ha rappresentato quindi un tentativo (mal riuscito) dell'ordinamento di giustificare se stesso.

¹³⁴ Cfr., tra gli altri, A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 14-15; P. Carnevale, A. Celotto, *Il parametro «eventuale». Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, pag. 58-59, G. Castellano, *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, in *Politica del diritto*, 1971, n. 4-5, pag. 593 ss..

¹³⁵ Questa è l'efficace sintesi a cui giunge A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 15, dopo aver ripercorso l'iter evolutivo del concetto di interpretazione autentica.

È necessario sottolineare come con l'espressione "interpretazione autentica" si prescinda dalla qualificazione dell'atto-fonte "interpretante", cioè dalla tipologia dell'atto normativo funzionalizzato a interpretare un atto normativo cronologicamente anteriore e avente medesimo valore gerarchico. Si tratta quindi di una locuzione generale che non coincide con la nozione di "legge interpretativa". Con quest'ultima espressione si fa specifico riferimento all'interpretazione autentica posta in essere solo ed esclusivamente da una legge del Parlamento. Premessa tale distinzione, giova sottolineare a fini di chiarezza espositiva come nel corso della trattazione, tranne che nella parte relativa allo studio delle singole fonti del diritto di carattere interpretativo, si utilizzeranno le due espressioni indifferentemente.

2. Il problema della retroattività delle leggi interpretative. La tesi dichiarativa

Nella definizione dell'istituto dell'interpretazione autentica è stato volontariamente omessa l'analisi di uno degli aspetti più controversi dell'istituto in questione, ossia l'efficacia retroattiva della norma interpretativa. Per tradizione consolidata e mai messa seriamente in discussione, la legge d'interpretazione autentica esplica *naturalmente* effetti nel passato, retroagendo alla data di promulgazione della legge interpretata. È ormai indubbio che la questione della retroattività delle norme interpretative costituisce *il vero nodo nevralgico* della problematica attinente l'interpretazione autentica¹³⁶. Posta l'assenza all'interno dell'ordinamento giuridico italiano di alcun riferimento positivo o disciplina specifica dell'istituto dell'interpretazione autentica, l'analisi di tale *genus* normativo e del connesso problema della retroattività dei suoi effetti deve essere svolto prevalentemente sulla base dell'elaborazione teorica e dottrinale. In tale ricerca, non può essere di gran supporto l'analisi della giurisprudenza costituzionale dal momento che il giudice delle leggi non ha mai indagato in maniera approfondita la natura delle leggi interpretative ma si è per lo più limitato a delinearne, in maniere oltretutto confusa e contraddittoria, la fisionomia strutturale. Quello che è assolutamente necessario capire al fine di inquadrare secondo una prospettiva scientificamente corretta la complessa problematica oggetto di studio è se il rapporto tra interpretazione autentica

¹³⁶ A. Anzon, *L'interpretazione autentica legislativa tra controllo di costituzionalità ed evoluzione del ruolo della legge*, cit., pag. 9.

e retroattività costituisca, come ritiene la dottrina tradizionale, davvero un binomio indissolubile o se vi sia spazio per soluzioni ricostruttive alternative. Sono tre le teorie classiche che si sono sviluppate in relazione alle leggi interpretative: la tesi della loro *natura dichiarativa*, la tesi della loro *natura decisoria* e la tesi della loro *tipicità strutturale*. Prima di procedere all'analisi di tali teorie, è necessario sottolineare come ciascuna di esse presupponga implicitamente una precisa e netta presa di posizione in ordine alla teoria dell'interpretazione¹³⁷. Come è stato correttamente rilevato¹³⁸, l'impostazione della problematica concernente l'interpretazione autentica “sembrerebbe ricondurre, nelle sue conseguenze di principio, a posizioni contrapposte inconciliabili, in quanto ciascuna aprioristicamente collocata sul rispettivo versante delle assiologie concernenti la teoria della conoscenza e dell'interpretazione”.

Secondo la tesi della natura dichiarativa dell'interpretazione autentica la legge interpretativa è un semplice atto di conoscenza della legge interpretata. Tale tesi rappresenta un corollario applicativo della già esaminata teoria della natura cognitiva dell'interpretazione. Secondo tale elaborazione, la legge interpretativa non innova l'ordinamento giuridico al pari di tutte le altre leggi perché si limita a ristabilire il vero significato dell'atto legislativo che era stato sovvertito da interpretazioni ed applicazioni deviate. In tale ottica, la legge interpretativa non sarebbe realmente retroattiva dal momento che, non costituendo un'autentica manifestazione di volontà legislativa, non potrebbe assurgere al rango di *jus superveniens*¹³⁹. Sulla base dei postulati precettivi di tale teoria, quindi, non si parlerebbe di retroattività *tout court* delle leggi di interpretazione autentica bensì di “retroattività apparente”¹⁴⁰, di retroattività “impropria”¹⁴¹, di “retrospettività”¹⁴². La conseguenza logica di tale teoria è che le leggi interpretative, non avendo portata innovativa, potrebbero dispiegare i loro effetti in spazi che sono tradizionalmente preclusi alle leggi

¹³⁷ In tal senso, L. Olivieri, *Interpretazione e leggi di interpretazione autentica*, in *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., pag. 152.

¹³⁸ L. Olivieri, *op. cit.*, pag. 154.

¹³⁹ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 110.

¹⁴⁰ F. Degni, *L'interpretazione della legge*, Jovene, Napoli, 1909, pag. 93.

¹⁴¹ A. Battaglia, *La legittimità costituzionale della interpretazione autentica (a proposito di giudizi di Assise)*, in *Giustizia penale*, 1953, I, pag. 5.

¹⁴² G. Pace, *Il diritto transitorio con particolare riguardo al diritto privato*, Casa editrice Ambrosiana, Milano, 1944, pag. 321.

retroattive *tout court*¹⁴³. In tale prospettiva, la legge interpretativa sarebbe in grado di travolgere il giudicato pregiudicando quindi la tutela dei diritti quesiti¹⁴⁴. Inoltre, applicando tale teoria, verrebbero sostanzialmente ammesse leggi interpretative anche in materia penale, eludendo implicitamente l'art. 25 del testo costituzionale, come è avvenuto nel caso emblematico costituito dalla sentenza della Cassazione penale, sezione III, 31 luglio 1997, n. 1011; in tale caso la definizione di un elemento del reato tramite norma apparentemente interpretativa viene applicata in via retroattiva sul presupposto che la stessa si limitasse ad esprimere un contenuto normativo già presente *ab initio* nel testo legislativo interpretato¹⁴⁵.

I punti deboli di tale teoria dogmatica sono però evidenti¹⁴⁶. Innanzitutto, come già rilevato nel corso della trattazione, tale teoria si basa sulla *fictio iuris* dell'identità tra autore della legge e soggetto interpretante¹⁴⁷. Come è stato sottolineato¹⁴⁸, “ se il termine legislatore (...) perde il suo significato reale per assumerne uno meramente figurato, tropologico, la pretesa che esso possa dichiarare il contenuto di un suo precedente voluto è solo una finzione”. La supposta identità tra autore e interprete delle leggi rinvia ad un'impossibile ed anacronistica “visione antropomorfa dell'odierno procedimento legislativo”¹⁴⁹. L'altro presupposto teorico fallace della teoria dichiarativa è la credenza nell'intrinseca univocità degli enunciati normativi. Come è già stato rilevato nello svolgimento della trattazione, la teoria cognitiva afferma che ad ogni disposizione corrisponde uno ed un solo significato. Tale teoria non trova corrispondenza nell'esperienza giuridica ove è di tutta evidenza come in molteplici casi gli enunciati normativi potenzialmente possano esprimere più significati. La formulazione linguistica degli enunciati costituiscono una cornice normativa che, seppur in grado di circoscriverne i significati potenziali, non riesce ad eliminarne la polisemia intrinseca. Tale tesi, minoritaria in dottrina ma echeggiante nella giurisprudenza, presenta un'importante conseguenza applicativa. In caso di promulgazione di una legge pseudointerpretativa, ossia di una legge surrettiziamente

¹⁴³ A. Gardino Carli, *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997, pag. 37.

¹⁴⁴ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 117 ss.

¹⁴⁵ Per un commento alla sentenza si veda A. Pugiotto, *L'irresistibile “ultrattività” della legge interpretata autenticamente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, n. 1, pag. 1194 ss..

¹⁴⁶ A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 16.

¹⁴⁷ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 124.

¹⁴⁸ A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 16.

¹⁴⁹ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 125.

qualificata come interpretativa ma in realtà innovativa, il giudice dovrebbe negarne l'efficacia retroattiva ed applicarla solo, al pari di tutte le altre leggi, *pro futuro*¹⁵⁰.

2.1. La tesi decisoria

Secondo la tesi decisoria, l'interpretazione autentica costituisce non un atto di conoscenza bensì *un preciso atto di volontà del legislatore* che sceglie quale significato, tra i molteplici possibili, assegnare autoritativamente ad un determinato enunciato¹⁵¹. In altre parole, “la legge di interpretazione autentica va definita come quella legge che impone un'interpretazione indipendentemente dalla sua esattezza”¹⁵². In tale prospettiva teorica, “il conferimento di significato in cui si concretizza l'intervento del legislatore interprete consta, bensì, di un elemento *logico*, implicante una sorta di ricognizione delle potenzialità espressive della legge interpretata, ma esso è soverchiato dall'elemento del *comando*: l'efficacia di questo non è, infatti, subordinata all'esattezza di quello, essendo irrilevante sia l'eventuale erroneità del significato prescelto sia la sua coincidenza – normale ma non necessaria – con quello risultante in sede scientifica”. L'interpretazione è quindi autentica perché obbligatoria *erga omnes*¹⁵³. In tale ottica, riconoscendosi alla legge interpretativa una reale portata di modificazione dell'ordinamento giuridico, si pone il problema di fondare la sua retroattività. Secondo l'orientamento prevalente, l'efficacia retroattiva della norma dipenderebbe esclusivamente dalla volontà implicita del legislatore, il cui scopo è quello di applicare la legge interpretativa ai rapporti pendenti¹⁵⁴. In questa fase storica, la teoria decisoria è ampiamente maggioritaria. Come è stato rilevato¹⁵⁵, nel contesto attuale “non solo il ricorso a leggi di interpretazione autentica diventa quasi fisiologico, ma è anche possibile spogliarla della maschera di intervento meramente dichiarativo, riconoscendone apertamente la natura – a un tempo – innovativa e retroattiva”.

¹⁵⁰ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 115.

¹⁵¹ G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Eges, Torino, 1984, pag. 92.

¹⁵² G.U. Rescigno, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pag. 775.

¹⁵³ F. Cammeo, *L'interpretazione autentica*, in *Giurisprudenza italiana*, 1907, n. 4, pag. 315; A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 135.

¹⁵⁴ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 137.

¹⁵⁵ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 138

La tesi decisoria incontra numerosi riscontri nella giurisprudenza di legittimità. La Corte di Cassazione afferma espressamente che “ogni legge interpretativa è solo e sempre innovativa poiché a seguito della sua emanazione è ammessa per il futuro una sola lettura della disposizione, contro la pluralità delle ricostruzioni possibili per il passato, radicandosi la innovatività nella imperatività”¹⁵⁶. Nella prospettiva della Corte, costituendo l’interpretazione autentica un atto di volontà e non di conoscenza, sfuma la necessità propria della teoria dichiarativa di distinguere tra leggi realmente interpretative e leggi pseudointerpretative. Secondo la Corte di Cassazione, infatti, “qualunque sia la ragione che abbia indotto il legislatore ad adottare una legge interpretativa, essa è una vera e propria norma di legge che ha forza obbligatoria non perché interpreta esattamente un’altra legge, ma perché impone l’interpretazione ritenuta più opportuna dal legislatore, costringendo il giudice ad applicarla in questo senso a tutti i rapporti non ancora definiti, disciplinati dalla legge a suo tempo adattata e redatta in termini inadeguati per il raggiungimento di detto scopo, ove non fosse intervenuta la legge interpretativa”¹⁵⁷.

Ne consegue per quanto concerne la problematica relativa all’efficacia temporale della legge interpretativa che “la retroattività non risulta meramente fittizia e meramente dichiarativa, ora per allora, di quel che era l’effettiva regola giuridica immessa nell’ordinamento, ma viene a colmare lo iato temporale tra quello che la legge prescriveva, quando fu emessa, e quel che si impone all’interprete di ritenere che dicesse”¹⁵⁸.

Secondo la Corte di Cassazione “rientra indiscutibilmente tra i poteri del legislatore sia quelli di emanare una legge innovativa retroattiva sia quello di imporre al giudice mediante l’interpretazione autentica una lettura diversa da quella cui si sarebbe dovuti giungere – alla stregua della normativa preesistente – attraverso il corretto impiego degli strumenti esegetici (...). È, quindi, ammissibile l’intervento del legislatore, con interpretazione autentica, non soltanto quando in materia vi sia stato contrasto giurisprudenziale, ma anche quando l’indirizzo ermeneutico della Corte di Cassazione, istituzionalmente investita del potere nomofilattico, risulta – come nella specie – pressoché omogeneo. E tale intervento non contrasta né con l’art. 101 Cost.,

¹⁵⁶ Corte di Cassazione, I sezione civile, 20 maggio 1982, n. 3119.

¹⁵⁷ Corte di Cassazione, sezione lavoro, 7 novembre 1988, n. 6008.

¹⁵⁸ Corte di Cassazione, I sezione civile, 25 ottobre 1986, n. 6260.

in quanto i giudici sono soggetti anche alle leggi di interpretazione autentica né con l'art. 104, comma 1, Cost. in quanto l'indipendenza della magistratura non è minimamente intaccata dal potere del legislatore di interpretare autenticamente le leggi, dato che in uno Stato di diritto tale potere, non vietato dalla Costituzione, deve ritenersi consentito allo stesso legislatore¹⁵⁹. La lettura in chiave decisoria dell'interpretazione autentica implica quindi una pressoché totale assimilazione tra leggi interpretative e leggi innovative con efficacia retroattiva. In tale prospettiva, quindi, la legge di interpretazione autentica “è una vera e propria norma giuridica, che ha forza obbligatoria come tale, anche se non corrisponde a quello che, secondo le regole linguistiche e logiche, sarebbe il vero significato della disposizione dichiarata”¹⁶⁰.

Anche le obiezioni che possono essere mosse alla teoria decisoria dell'interpretazione autentica sono numerose. Innanzitutto è di tutta evidenza nella prassi giuridica come tutte le disposizioni normative, incluse quelle interpretative, possano costituire oggetto di interpretazione da parte degli altri operatori giuridici ed in particolare dai giudici¹⁶¹. In altre parole, non è così scontato che la legge interpretativa, e di conseguenza la legge interpretata vengano intese nel senso ad esso attribuito dal legislatore dal momento che anche la norma di interpretazione autentica “entra in un circolo ermeneutico dall'esito aperto e plurale”¹⁶². È altresì necessario sottolineare, come già accennato, come, secondo parte della dottrina, sia possibile contestare con valide argomentazioni la tesi dell'efficacia retroattiva della legge interpretativa in virtù della volontà implicita del legislatore. Secondo alcuni fautori della teoria decisoria, la legge interpretativa è dotata di una “clausola (implicita anche se non espressa) di retroattività”¹⁶³. Tale tesi però è facilmente contestabile dal momento che le locuzioni verbali tradizionalmente impiegate nella disposizione di legge interpretativa non sono affatto incompatibili con un'interpretazione volta alla loro applicabilità solo *pro futuro*¹⁶⁴. Secondo altra parte dei sostenitori della dottrina

¹⁵⁹ Corte di Cassazione, sezione lavoro, 4 dicembre 1986, n. 7182.

¹⁶⁰ N. Coviello, *Diritto civile italiano*, Giuffrè, Milano, 1915, pag. 65.

¹⁶¹ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 147.

¹⁶² A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 147.

¹⁶³ M. Patrono, *Legge (vicenda della)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, pag. 929.

¹⁶⁴ In tal senso A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 65, secondo cui nelle leggi interpretative “resta da vedere se sia in equivoca la volontà di retroagire sottesa da elementi formali quali il titolo o l'uso di

decisoria, l'efficacia retroattiva delle norme di interpretazione autentica si fonderebbe su una *consuetudine interpretativa*¹⁶⁵. Secondo tale tesi, l'uso della parola "interpretazione" all'interno di una disposizione di interpretazione autentica sarebbe indicativo, in virtù di una pratica giuridica tradizionale a cui si riconosce efficacia vincolante, della volontà di imporre la disposizione non come regola da applicare *pro futuro*, ma "come senso di una regola preesistente che si sarebbe già dovuta applicare in passato"¹⁶⁶. L'obiezione principale che viene mossa alla tesi del fondamento consuetudinario delle leggi di interpretazione autentica si basa sull'idea, difficilmente contrastabile, che la consuetudine interpretativa *de qua* sia *contra legem* e come tale non ammissibile all'interno del nostro ordinamento giuridico. L'art. 11 delle Preleggi infatti stabilisce, come noto, che le leggi non dispongono che per l'avvenire. Si tratta di una disposizione che ha valore sub-costituzionale e che può quindi essere derogata da un atto di valore legislativo ma tale deroga deve essere *espressa* e non *implicita*. All'interno del nostro ordinamento, quindi, qualora il legislatore voglia deviare dal principio di irretroattività delle leggi sancito nel testo delle Preleggi lo deve fare non tramite "clausole vuote usate come semplici espedienti"¹⁶⁷ ma deve agire apertamente con "chiare, espresse e non equivoche scelte, senza inopportuni ed impolitici infingimenti, senza nascondersi dietro paramenti di vetro"¹⁶⁸.

La tesi decisoria dell'interpretazione autentica, sebbene maggioritaria, al pari della tesi dichiarativa mostra basi dogmatiche molto fragili.

Conseguenza applicativa della teoria decisoria, di non poco rilievo, è l'assimilazione totale della legge interpretativa alla legge retroattiva *tout court*. Nella prospettiva di questa tesi, il giudice non ha alcun potere di disapplicazione della legge palesemente pseudointerpretativa come nella prospettiva delineata dalla tesi dichiarativa. Come giustamente sottolineato¹⁶⁹, "che il legislatore sia intervenuto per superare gravi

particolari vocaboli o espressioni che, a ben vedere, non esprimono tanto detta volontà quanto quella di interpretare".

¹⁶⁵ G. Duni, *Interpretazione autentica della legge penale*, in *Rivista penale*, 1962, pag. 161.

¹⁶⁶ G. U. Rescigno, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, cit., pag. 780.

¹⁶⁷ A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 66.

¹⁶⁸ P. Giocoli Nacci, *L'Anti-montesquieu (tramonto del principio della distinzione delle funzioni)*, Cacucci, Bari, 1989, pag. 40-41.

¹⁶⁹ A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 47.

anfibologie dovute a una difettosa formulazione del precetto o per adeguare quest'ultimo a sue sopravvenute valutazioni, o per ribaltare un consolidato orientamento giurisprudenziale o, ancora, per rendere meno appariscente l'introduzione di una disciplina retroattiva è solo frutto di un suo libero apprezzamento non censurabile in sede giuridica". La legge interpretativa sarà sindacabile solo in relazione ai vizi a cui possono essere soggette tutte le leggi retroattive. In tal modo si dilata a dismisura la potestà interpretativa del legislatore mentre si riduce la potestà di sindacato non solo del giudice delle leggi ma anche dei giudici di merito. Questi ultimi non potranno più, in caso di accertata carenza dei presupposti che legittimano l'intervento interpretativo, applicare solo *pro futuro* la legge di interpretazione autentica ma potranno, al massimo, sollevare questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale.

2.2. La tesi della tipicità strutturale

Un'ulteriore tesi, abbastanza diffusa in dottrina, imposta il problema delle leggi interpretative in termini prevalentemente strutturali; la legge di interpretazione autentica non si caratterizzerebbe per natura o funzione ma piuttosto per la sua particolare conformazione. La tipicità della legge interpretativa consisterebbe nella *inautonomia* della legge interpretante rispetto a quella interpretata¹⁷⁰. Secondo tale tesi, "la disposizione interpretativa si riferisce ad altra disposizione di cui chiarisce un aspetto, ma non la sostituisce: in concreto la disciplina da applicare va ricavata e dalla disposizione interpretata e dalla disposizione interpretativa"¹⁷¹. La legge interpretativa, in tale ottica, sarebbe quindi riconducibile a quella categoria di leggi che si caratterizzano per il fatto di richiamare altre leggi, come per esempio le leggi confermativa, "quelle leggi cioè che non pongono esse stesse una regola, né direttamente con proprie disposizioni né indirettamente richiamando in vita *per relationem* disposizioni passate, ma si limitano a confermare l'esistenza di leggi già esistenti"¹⁷². L'origine di questa tesi va ricercata nella giurisprudenza della Corte di

¹⁷⁰ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 162.

¹⁷¹ ; G.U. Rescigno, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, cit., pag. 776.

¹⁷² G.U. Rescigno, *op. cit.*, pag. 776.

Cassazione¹⁷³. Secondo il giudice di legittimità la struttura formale della fattispecie legale consente di individuare con buon grado di certezza la sussistenza di una legge interpretativa. In tale ottica, “va riconosciuta forza di legge di interpretazione autentica alla disposizione che non ha significato autonomo, ma acquista senso e significato solo nel collegamento e nell’integrazione con precedenti disposizioni di cui chiarisce il senso e la portata. Occorre, quindi, aver riguardo alla struttura della fattispecie la quale deve instaurare una imprescindibile *relatio* fra la norma interpretanda e quella interpretativa, in funzione dell’efficacia retroattiva che si vuol dare all’interpretazione imposta. Legge di interpretazione autentica è quella, e solo quella, che in riferimento ad una precedente disposizione, ne impone una data interpretazione con efficacia retroattiva”¹⁷⁴.

Secondo la Corte di Cassazione, quindi, la presenza di un collegamento stringente e strutturale tra le due leggi costituisce l’unico indice rivelatore dell’istituto dell’interpretazione autentica; l’analisi e la verifica degli altri criteri finalistici e materiali elaborati dalla dottrina sono meri elementi sussidiari che non possono essere considerati risolutivi. Come afferma chiaramente il giudice di legittimità¹⁷⁵, tradizionalmente si ritiene che “la legge interpretativa nasce o perché nella pratica sono sorti dei dubbi o delle opinioni divergenti a proposito di precedenti disposizioni, o perché il legislatore ha ragione di temere che in futuro l’esegesi della norma possa determinare incertezze o perplessità. Ciò spiega la persistenza dell’opinione che in questa *occasio legis* ravvisa il *proprium* del fenomeno che tuttavia trova il suo dato qualificante nella struttura della fattispecie implicante il collegamento con un precedente dato normativo cui attribuisce imperativamente *ab origine* un certo significato, anche a prescindere da una situazione di dubbio circa la sua portata precettiva, potendo il legislatore aver errato nella rilevazione di un contrasto applicativo in realtà non verificatosi; od avere addirittura consapevolmente fatto apparire, per ragioni di politica legislativa, onde mascherare un errore tecnico, o porre riparo agli effetti non graditi dell’orientamento giurisprudenziale, senza sottolineare l’innovazione, un collegamento tra la vecchia norma reinterpreta innovativamente e la nuova, per non dare l’impressione di un mutamento”.

¹⁷³ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 162.

¹⁷⁴ Corte di Cassazione, I sezione civile, 29 luglio 1974, n. 2289.

¹⁷⁵ Corte di Cassazione, I sezione civile, 25 ottobre 1996, n. 6260.

In tale ottica, quindi, “nella ricerca dei caratteri tipici delle leggi di interpretazione autentica non va dato essenziale rilievo all’autoqualificazione, a prescindere dalla quale una legge ben potrebbe essere annoverata nel tipo normativo medesimo, esplicandone gli effetti. Anzi nemmeno l’espressa dichiarazione contenuta nella legge è di per sé decisiva se non vi si accompagna la struttura tipica della disposizione interpretativa”¹⁷⁶. Nella prospettiva della Corte di Cassazione quindi, anche qualora l’intervento legislativo interpretativo si ponesse al di fuori della cornice normativa di significati imposta dalla formulazione linguistica dell’enunciato, in presenza del rapporto strutturale suddetto, si sarebbe in presenza di un esempio tipico di interpretazione autentica. A tale tesi, in varie sentenze, ha aderito anche la Corte costituzionale. Come afferma il giudice delle leggi nella pronuncia n. 455 del 1992, “va riconosciuto il carattere interpretativo a una legge la quale, fermo restando il testo della norma interpretata, ne chiarisca il significato normativo e privilegi una delle tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo sia espresso dalla coesistenza di due norme, quella precedente e quella successiva, che ne esplicita il significato, e che rimangono entrambe in vigore. Le due norme si sovrappongono e l’una, la successiva, non elimina l’altra, la precedente”.

In tale prospettiva, quindi, la tendenza è quella di configurare la legge interpretata e la legge interpretativa come un *unicum* inscindibile, oggetto di interpretazione unitaria¹⁷⁷.

Da questo punto di vista, sarebbe quindi la natura strumentale e non materiale della disposizione interpretativa a fungere da *discrimen* tra leggi di interpretazione autentica ed altre tipologie legislative omogenee, quali ad esempio le leggi correttive, ripetitive o riproduttive¹⁷⁸.

Anche tale impostazione è stata oggetto di critiche da parte della dottrina.

In particolare, secondo autorevole dottrina¹⁷⁹, il connubio strutturale tra legge interpretata e legge interpretativa si pone in contrasto col principio cronologico che regola la successione temporale delle fonti del diritto in base al quale la legge

¹⁷⁶ Corte di Cassazione, I sezione civile, 29 luglio 1974, n. 2289.

¹⁷⁷ G. Tarello, *op. cit.*, pag. 280.

¹⁷⁸ G. Tabet, *Legge correttiva e legge interpretativa nell’esperienza della riforma tributaria: primi appunti*, ed. provvisoria, Roma, 1981, pag. 16 ss..

¹⁷⁹ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 180.

successiva che offra una differente disciplina giuridica del medesimo soggetto abroga quella precedente. Secondo la tesi della tipicità strutturale, le due leggi invece coesisterebbero e non si verificherebbe alcun fenomeno abrogativo della disposizione interpretata. In altre parole, “legge interpretata e legge interpretante, dato il carattere innovativo di questa, presentano una contraddizione sintattica – non una semplice ambiguità o indeterminatezza – tipica dell’abrogazione per incompatibilità; eppure di abrogazione non si tratta perché vanno considerate entrambe contestualmente in vigore”¹⁸⁰.

Anche la tesi della tipicità strutturale quindi incorre in un vizio logico-giuridico evidente. La tesi della tipicità strutturale era stata presentata come la terza via, come la soluzione in grado di superare con una ricostruzione scientificamente originale i vizi e le incongruenze delle teorie classiche dichiarativa e decisoria. Nonostante gli sforzi, però, la soluzione non si rivela adeguata e rischia di causare molti inconvenienti e problemi interpretativi¹⁸¹. A titolo esemplificativo, si può porre il problema di quale sia la sorte della legge interpretata qualora venga abrogata la legge interpretativa in quanto la tesi della tipicità strutturale non è in grado di offrire delle risposte. In tal caso le alternative sono sostanzialmente due: o si suppone che anche la legge interpretata sia stata abrogata implicitamente o si ipotizza che la stessa riacquisti la potenzialità di significati normativi che la legge interpretativa le aveva precluso. Il problema non è di poco conto considerando che secondo i fautori della tesi della tipicità strutturale legge interpretata e legge interpretativa costituiscono un binomio strutturale indissolubile. Altro problema estremamente rilevante si pone nel caso in cui, venga promulgata una nuova legge interpretativa di una legge che è già stata autenticamente interpretata. Anche in questo caso si pongono all’interprete una pluralità di alternative: o ritenere che la nuova legge interpretativa abroghi quella precedentemente promulgata di interpretazione autentica oppure sostenere che il rapporto strutturale tradizionalmente intercorrente tra due testi legislativi si trasformi in un rapporto a tre tra legge interpretata, prima legge interpretativa e seconda legge interpretativa. In tale caso estremo, emergono tutte le problematiche logiche e le difficoltà sistemiche insite nel considerare l’interpretazione autentica come un

¹⁸⁰ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 180.

¹⁸¹ Si fa riferimento alle problematiche individuate da G. Tarello, *op. cit.*, pag. 280.

problema di connessione strutturale tra leggi piuttosto che un problema che investe la natura e le finalità stesse dell'intervento legislativo interpretativo. Quello che si può inferire da tali riflessioni è che l'interdipendenza strutturale così propugnata sia in realtà solo supposta e non trovi riscontro nella realtà dell'esperienza giuridica. Anche sulla base degli esempi citati, sembra più corretto affermare che legge interpretata e legge interpretativa, sebbene logicamente connesse per il semplice fatto di regolare il medesimo caso della vita, abbiano in realtà una vita autonoma l'una dall'altra, costituendo il prodotto di due diverse manifestazioni di volontà legislativa temporalmente distaccate.

2.3. L'interpretazione autentica quale normale esercizio del potere legislativo

L'analisi delle tesi dichiarativa, decisoria e della tipicità strutturale dimostra chiaramente come si sia ancora lontani dalla formulazione di una teoria scientificamente appagante in merito all'istituto dell'interpretazione autentica.

Recentemente è stata offerta una nuova tesi in proposito che individua la legge interpretativa quale *normale esercizio della potestà legislativa*, recidendo con vigore il binomio tradizionale che accomuna interpretazione autentica e retroattività¹⁸².

Secondo tale tesi, la legge interpretativa non costituisce un atto retorico ma un atto di potere. Il legislatore interprete, secondo gli argomenti tradizionali della teoria decisoria, "nell'esercizio della sua potestà, non solo può astenersi dal rispetto dei canoni interpretativi ma di fatto ne prescinde, in quanto la sua attività, condizionata ad una scelta politica, è mossa da intenti diversi da quelli del comune esegeta"¹⁸³.

In tale prospettiva, il legislatore che produce un atto legislativo al fine di attribuire un preciso significato ad un precedente testo di legge non è vincolato dalle regole e tecniche interpretative formulate nelle disposizioni preliminari al codice civile ma compie esclusivamente una valutazione politica, come tale libera nel contenuto e nei fini.

La teoria *de qua* per giungere alla conclusione già preannunciata contesta il presupposto comune alle tesi precedentemente analizzate secondo cui la legge

¹⁸² Si tratta della tesi proposta da A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 189 ss. che, per l'originalità e le assai rilevanti conseguenze sul piano non solo del sistema delle fonti del diritto ma anche della forma di governo, si cercherà di descrivere compiutamente.

¹⁸³ P. Pollastro, *Sulla pretesa retroattività delle leggi interpretative*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1988, pag. 537.

d'interpretazione autentica, a differenza delle altre leggi, conterrebbe in sé sia un momento logico sia un momento precettivo. Mentre attraverso il momento logico o conoscitivo si chiarirebbe il senso da conferire al testo interpretato, attraverso il momento precettivo o decisionale si attribuirebbe allo stesso valore normativo cogente all'interno dell'ordinamento¹⁸⁴. Ma l'idea così sviluppata della necessaria compresenza all'interno della legge di interpretazione autentica di un momento conoscitivo e di un momento precettivo oltre ad essere indimostrata si scontra con i paradigmi tradizionali della teoria generale del diritto¹⁸⁵. Innanzitutto è necessario rilevare come la distinzione tra proposizioni descrittive e conoscitive da un lato e proposizioni precettive dall'altro costituisca una *summa divisio* di carattere fondamentale e inderogabile nel mondo del diritto¹⁸⁶. Mentre secondo teoria associata le proposizioni conoscitive o dichiarative sono suscettibili di un giudizio di verità o falsità, alle proposizioni precettive si può solo rispondere con un comportamento di ottemperanza o di disobbedienza al comando contenuto nella prescrizione¹⁸⁷. Sulla base della nota legge di Hume dai precetti non è possibile dedurre asserzioni e dalle asserzioni non è possibile dedurre comandi trattandosi, come sottolineato, di classi di proposizioni nettamente distinte e non comunicanti tra loro e che non possono quindi "coabitare" all'interno di un medesimo enunciato normativo¹⁸⁸. Orbene, alla luce di tali presupposti, la compresenza proclamata all'interno di una legge interpretativa di elementi assertivi e di elementi precettivi, ossia la sussistenza contemporanea di un momento dichiarativo e di un momento decisionale rappresenterebbe una vera e propria contraddizione in termini, una *fiction iuris* creata al fine di rendere legittima all'interno dell'ordinamento l'istituto dell'interpretazione autentica¹⁸⁹. A conferma di tale teoria, si rileva come nelle tesi dichiarative e decisorie i due elementi antagonisti della dichiarazione e della decisione non rivestano lo stesso peso ma, come visto,

¹⁸⁴ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 199; in senso analogo L. Olivieri, *Interpretazione e leggi di interpretazione autentica*, cit., pag. 155.

¹⁸⁵ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 199.

¹⁸⁶ L. Olivieri, *op. cit.*, pag. 156.

¹⁸⁷ L. Olivieri, *op. cit.*, pag. 157.

¹⁸⁸ L. Olivieri, *op. cit.*, pag. 157-158.

¹⁸⁹ L. Olivieri, *op. cit.*, pag. 158. L'Autrice è netta nell'affermare che "la coesistenza tra aspetto conoscitivo-assertivo e aspetto precettivo in quell'ente del reale costituito dalla legge interpretativa apparirebbe tutt'altro che ovvia (o *in re*), quanto piuttosto una contraddizione e quindi una impossibilità di fatto, che ricondurrebbe nel novero delle formule verbali prive di referente semantico l'espressione corrente "legge interpretativa".

assumano rispettivamente rilevanza centrale tale da marginalizzare quasi completamente l'altro elemento¹⁹⁰.

La tesi in oggetto si basa in realtà su una concezione diversa del rapporto tra elemento logico ed elemento precettivo all'interno degli enunciati normativi. Secondo tale teoria, la coesistenza di tali due elementi, intesi in un senso nuovo, non costituisce una peculiarità delle leggi di interpretazione autentica ma caratterizza in senso diacronico tutti gli atti espressione di potestà legislativa¹⁹¹.

Come autorevolmente rilevato¹⁹², "l'esercizio della funzione normativa implica preliminarmente da parte del legislatore una conoscenza dell'ordinamento, che va interpretato per poter individuare consapevolmente il contesto normativo nel quale la (nuova) legge andrà ad innestarsi: è, questa, la sola interpretazione cui è chiamato il legislatore, finalizzata alla produzione del diritto. Per altro verso, l'idoneità di una disposizione normativa ad imporsi come vincolante non deriva né da improbabili identità volitive tra legislatore storico e legislatore interprete, né dalla volontà di quest'ultimo a comandare quella soluzione interpretativa e non altre: la forza precettiva è propria di qualsiasi disposizione legislativa in quanto contenuta in un atto-fonte emanato da un organo competente e nel rispetto delle regole sulla produzione del diritto". In tale ottica, quindi, sfumerebbe il *quid* specifico di identificazione delle leggi di interpretazione autentica che sarebbero accomunate a tutte le altre manifestazioni di volontà legislativa. L'interpretazione autentica sarebbe quindi una legge che, al pari delle altre, innova l'ordinamento giuridico e che può essere oggetto di attività interpretativa. La conseguenza di tale statuizione è l'affermazione della naturale efficacia o *pro futuro* della legge di interpretazione autentica. In assenza di una clausola di retroattività nel testo di legge, si riespanderebbe a pieno il principio dell'irretroattività delle leggi che, sebbene costituzionalizzato solo in materia penale, costituisce un valore cardine di ogni ordinamento giuridico. Per quanto concerne, infine, il rapporto tra legge interpretata e legge interpretativa, la tesi in questione trae le dovute conclusioni da quanto finora esposto e sostiene la riconducibilità della suddetta relazione nella normale successione cronologica delle leggi nel tempo. La legge interpretativa, quindi,

¹⁹⁰ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 200.

¹⁹¹ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 201.

¹⁹² A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 201.

abrogherebbe la legge interpretata per incompatibilità secondo quanto dispone l'art. 15 Preleggi. Secondo questa teoria l'interpretazione autentica costituirebbe dunque una forma speciale di abrogazione; tramite la legge interpretativa il legislatore procederebbe ad abrogare tutti i potenziali significati della legge incompatibili con quello da lui individuato autoritativamente.

Si tratta, con tutta evidenza, di una teoria estremamente innovativa e ardita che non ha mancato di suscitare critiche.

In particolare, secondo parte della dottrina¹⁹³, la tesi in esame, distruggendo l'autonomia della legge interpretativa, sembrerebbe non considerare le problematiche specifiche che tale *genus* normativo implica. In altre parole, l'assimilazione della legge di interpretazione autentica alle normali leggi ordinarie costituirebbe un salto logico e giuridico eccessivo e irragionevole. La legge di interpretazione autentica è una legge che non si limita ad abrogare un'altra legge ma che ha la sola funzione di attribuire un determinato significato ad un precedente testo legislativo. La tesi in questione, decretando la fine della legge interpretativa nei suoi connotati peculiari e qualificanti, mostra di ritenerla incompatibile con il moderno assetto di diritto fondato su una concezione anglosassone della separazione dei poteri¹⁹⁴. Secondo la posizione dottrinale maggioritaria, invece la legge interpretativa astrattamente considerata non è incompatibile con il moderno costituzionalismo di matrice liberale. Altro è però l'ammissibilità dell'istituto, altro il controllo sulla legittimità dell'utilizzo che i soggetti titolari di potestà legislativa fanno di tale *genus* normativo. L'esercizio della potestà interpretativa legislativa può in concreto essere esercitata al di fuori dei presupposti legittimanti e in modo tale da ledere valori costituzionali; in tal caso è necessario l'intervento degli organi di controllo, in particolare del giudice delle leggi al fine di ristabilire il corretto equilibrio tra poteri.

La tesi in oggetto, seppur contestata, ha il pregio di infrangere il dogma indissolubile della naturale retroattività della legge di interpretazione autentica che costituisce spesso uno schermo fittizio utilizzato dal legislatore per innovare surrettiziamente discipline legislative interpretate in modo "non gradito" dagli organi giurisdizionali.

¹⁹³ G.U. Rescigno, *Recensione a A. Pugiotto, La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Giuffrè, Milano, 2003, in *Diritto pubblico*, 2003, n. 3.

¹⁹⁴ A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo: lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, Laterza, Roma, 1997, pag. 5 ss..

3. Gli antecedenti storici dell'interpretazione autentica: dalla *interpretatio principis* fino al *référé législatif*

L'idea del legislatore come unico interprete "autentico" della legislazione affonda le radici molto lontano nel tempo, nell'età antica. Con una Costituzione del 529¹⁹⁵ Giustiniano attribuì al solo Imperatore il diritto di legiferare e di interpretare le leggi così prodotte¹⁹⁶; l'intento era quello di impedire la c.d. *interpretatio*, ossia quelle attività di commento dottrinale e di integrazione giurisprudenziale miranti a completare le fonti normative generali e astratte in vista dell'applicazione ai casi concreti. L'*interpretatio*, in gergo tecnico, costituisce quindi attività diversa dall'interpretazione; mentre quest'ultima è funzionale alla comprensione del significato da attribuire ad un determinato enunciato, la prima includerebbe tutte quelle attività intellettuali volte all'elaborazione dell'ordinamento, incluse quelle di integrazione normativa¹⁹⁷. Al divieto di *interpretatio* nell'età giustiniana corrispondeva l'obbligo giuridico di rivolgersi all'Imperatore, tramite una *relatio*, *consultatio* o *suggestio*, per ottenere la soluzione di un dubbio ermeneutico insorto nell'applicazione del diritto¹⁹⁸. La politica giustiniana in termini di attività di *interpretatio* e di tecniche di risoluzione delle controversie interpretative non ebbe invero seguito effettivo se solo si considera la florida produzione giuridica del periodo¹⁹⁹. Ma è innegabile come il tentativo giustiniano di imporre la primazia del diritto legislativo sul diritto di matrice giurisprudenziale e dottrinale, e in particolare l'istituto del riferimento al legislatore, abbiano influenzato in maniera profonda l'evoluzione degli ordinamenti positivi e la teoria dell'interpretazione sino al XVIII secolo, raggiungendo l'apice di espansione nel periodo dell'Illuminismo giuridico²⁰⁰. Sebbene sia vero che nell'età del diritto comune sia fiorita un'intensa e ricca attività d'*interpretatio* principalmente tramite l'opera dei glossatori e dei commentatori,

¹⁹⁵ "Si enim in praesenti leges condere soli imperatori concessum est, et leges interpretari solum dignum imperio esse oportet ... tam conditor quam interpret legum solus imperator iuste existimabitur" in C. 1, 14, 12, *De legibus et constitutionibus principum et edictis*.

¹⁹⁶ P. Alvazzi del Frate, *L'interpretazione autentica nel XVIII secolo. Divieto di interpretatio e "riferimento al legislatore" nell'illuminismo giuridico*, Giappichelli, Torino, 2000, pag. 42.

¹⁹⁷ N. Bobbio, *L'analogia nella logica del diritto*, Istituto giuridico della R. Università, Torino, 1938, pag. 8.

¹⁹⁸ P. Alvazzi del Frate, *op. cit.*, pag. 44.

¹⁹⁹ P. Alvazzi del Frate, *op. cit.*, pag. 45.

²⁰⁰ *Ibidem*.

rimanendo sostanzialmente inascoltati i precetti giustinianeî in materia di interpretazione, è altresì vero come gli stessi abbiano poi successivamente costituito il substrato ideologico delle teorie illuministiche sul diritto e sull'interpretazione. Invero, norme legislative sul divieto di *interpretatio* e sull'istituto del riferimento al legislatore, che in Francia assumerà il nome di *référé législatif*, esistevano già nell'ordinamento francese dell'*Ancien Régime*²⁰¹. L'art. 7 dell'*Ordonnance civile pour la réformation de la justice* emanata dal Luigi XIV nel 1667 aveva previsto infatti che, qualora nel corso di un giudizio fosse sorto un dubbio in merito all'interpretazione da attribuire ad un testo legislativo regio, il giudice avrebbe avuto l'obbligo di interrompere il giudizio e domandare al sovrano quale fosse il significato corretto da attribuire all'enunciato²⁰². La chiara ispirazione dell'*Ordonnance* alla teoria giustiniana si innestava nell'ambito della dottrina francese assolutista del XVII secolo che, in una visione legicentrica, mirava a stabilire il monopolio interpretativo del legislatore a discapito prevalentemente della giurisprudenza²⁰³. Le disposizioni del provvedimento legislativo francese in merito al divieto di *interpretatio* e all'istituto del riferimento al legislatore ispirarono diverse riforme normative di tenore analogo, quali le *Leggi e Costituzioni* del Regno di Sardegna del 1723, 1729 e 1770, il provvedimento prussiano *Project des Corporis Juris Fridericiani* del 1749, il *Codice di Leggi e Costituzioni* emanato dal Duca di Modena Francesco III nel 1771, il *Dispaccio* del Re di Napoli Ferdinando IV del 1774²⁰⁴. Tali provvedimenti anticiparono quindi alcuni dei più caratterizzanti contenuti ideologici propri dell'Illuminismo giuridico, quali la centralità e il primato della legislazione e il carattere necessariamente neutro ed avalutativo della giurisprudenza. La teoria illuministica mirava alla realizzazione di un sistema giuridico che consentisse l'applicazione della norma senza la necessità di alcun intervento interpretativo da parte del giudice; quest'ultimo doveva procedere ad un'attività meramente

²⁰¹ P. Alvazzi del Frate, *Divieto di interpretatio e "référé législatif" nei "cahiers de doléances" del 1789*, in www.storiadeldiritto.org, pag. 102.

²⁰² Il testo dell'art. 7 dell'*Ordonnance civile* è il seguente: "Si dans le jugemens des procès qui seront pendans en nos cours de parlement, et autre nos cours, il survient aucun doute ou difficulté sur l'exécution de quelques articles de nos ordonnances, édits, déclarations et lettres-patentes, nous leur défendons de les interpréter: mais voulons qu'en ce cas elles aient à se retirer pardevers nous, pur apprendre ce qui sera de notre intention".

²⁰³ P. Alvazzi del Frate, *L'interpretazione autentica nel XVIII secolo*, cit., pag. 60-61.

²⁰⁴ P. Alvazzi del Frate, *Divieto di interpretatio e "référé législatif"*, cit., pag. 107.

meccanica e sillogistica di applicazione della norma al caso concreto che gli si prospettava di fronte²⁰⁵. L'attività di produzione normativa doveva essere propria solo del legislatore senza che gli organi abilitati all'applicazione del diritto potessero mutarne il contenuto o colmarne le lacune in caso di necessità. In tale prospettiva, è facilmente comprensibile come all'esaltazione della legge facesse seguito l'enfaticizzazione dell'interpretazione resa dal legislatore, considerata come l'unica ammissibile all'interno dell'ordinamento²⁰⁶. L'istituzione del sistema del *référé législatif* durante la Rivoluzione francese rappresentò “una sorta di epilogo” nell'evoluzione della concezione illuministica in tema di interpretazione giuridica, con speciale riferimento a quella autentica²⁰⁷. Con l'art. 12 della legge 16-24 agosto 1790, l'Assemblea costituente francese istituì il *référé législatif facultatif*; sulla base di tale disposizione legislativa il giudice, tutte le volte in cui ravvisava l'oscurità di un testo normativo, si doveva rivolgere al “*Corps législatif*” affinché lo stesso individuasse la soluzione più adeguata. Il *référé* era definito facoltativo perché lasciava ai giudici la scelta circa la necessità di interpretare la legge²⁰⁸. Oltre ad istituire il riferimento facoltativo, l'Assemblea stabilì anche un *référé législatif obligatoire* con l'art. 21, secondo comma, della legge 27 novembre-1 dicembre 1790 che provvedeva altresì a fondare il *Tribunal de Cassation*. La creazione di un organo giurisdizionale finalizzato a garantire la certezza del diritto tramite il mantenimento dell'unità giurisprudenziale non mancò di suscitare aspre polemiche; la funzione del Tribunale supremo sembrava infatti in contraddizione con lo scopo dell'istituto del riferimento al legislatore che era quello di evitare il riconoscimento di uno spazio interpretativo all'autorità giurisdizionale²⁰⁹. In base a tale disposizione, qualora, dopo l'annullamento di una sentenza da parte del Tribunale Supremo, il giudice di rinvio avesse compiuto la medesima violazione per la quale il primo giudizio era stato annullato e la Cassazione avesse nuovamente annullato la sentenza, il terzo giudice del rinvio, ove volesse decidere in senso conforme alle precedenti pronunce di merito

²⁰⁵ P. Alvazzi del Frate, *L'interpretazione autentica nel XVIII secolo*, cit., pag. 96.

²⁰⁶ P. Alvazzi del Frate, *Divieto di interpretatio e référé législatif*, cit., pag. 108.

²⁰⁷ P. Alvazzi del Frate, *L'interpretazione autentica nel XVIII secolo*, cit., pag. 153.

²⁰⁸ P. Alvazzi del Frate, *op. ult. cit.*, pag. 154.

²⁰⁹ In tal senso, Y.-L. Hufteu, *Le référé législatif et les pouvoirs du juge dans le silence de la loi*, Puf, Parigi, 1965, pag. 42-43.

dovrebbe effettuare un rinvio obbligatorio al *Corps législatif* affinché statuisse con decreto l'interpretazione autentica della legge che aveva determinato il conflitto.

Il sistema così congegnato, sebbene mirasse a ripristinare una rigida ed effettiva separazione tra i poteri dello Stato, in realtà produceva gravi disfunzioni tali da compromettere potenzialmente l'imparzialità dello svolgimento dell'attività giurisdizionale. Richiedere infatti l'emanazione di un decreto durante lo svolgimento di un processo per chiarire il significato di una legge rischiava infatti di trasformare il legislatore in giudice²¹⁰. L'istituto del *référé législatif*, quindi, istituito per attuare all'interno dell'ordinamento francese una rigida separazione dei poteri, si è dimostrato, paradossalmente, come uno strumento di condizionamento della legge nell'attività di amministrazione della giustizia²¹¹. L'istituto in questione finiva sostanzialmente per sacrificare l'esercizio autonomo ed indipendente della funzione giurisdizionale consentendo al legislatore di interferire tramite il decreto interpretativo nella decisione dei procedimenti pendenti²¹². Il *référé législatif* ha avuto una vita alquanto limitata se già nella fase del Direttorio è entrato in una fase di declino. L'art. 4 del codice civile francese emanato nel 1804, stabilendo l'obbligo per il giudice di giudicare anche nei casi di silenzio, oscurità o insufficienza della legge²¹³, determinò implicitamente l'abolizione del riferimento legislativo facoltativo mentre quello obbligatorio venne abrogato formalmente nel 1837²¹⁴. Una volta eliminato lo strumento del riferimento del legislatore, riprende spazio all'interno dell'ordinamento la giurisprudenza; il giudice non solo può interpretare la legge, ma deve farlo obbligatoriamente in tutti i casi in cui la norma giuridica da applicare nel giudizio non si desuma immediatamente dal testo legislativo pena il rischio di essere incolpato per diniego di giustizia. L'inizio del XIX secolo vide dunque il tramonto della concezione dell'interpretazione come attività di esclusiva competenza del legislatore, riprendendo vigore ed autonomia il ruolo del giudice²¹⁵. Proprio in questo periodo, dal concetto di *interpretatio*, caratteristico degli ordinamenti di

²¹⁰ P. Calamandrei, *La cassazione civile. Storia e legislazioni*, I, Bocca, Torino, 1920, pag. 436.

²¹¹ P. Alvazzi del Frate, *op. ult. cit.*, pag. 159.

²¹² In tal senso, F. Génay, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, I Chevalier-Maresq, Parigi, 1899, pag. 87.

²¹³ L'art. 4 del codice civile testualmente stabiliva che "le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice".

²¹⁴ P. Alvazzi del Frate, *op. ult. cit.*, pag. 159-160.

²¹⁵ P. Alvazzi del Frate, *op. ult. cit.*, pag. 161.

diritto comune, inizio a distinguersi e ad emergere quello di “interpretazione”, intesa in senso più ristretto, come quell’attività volta all’attribuzione di significato ad un testo normativo²¹⁶.

4. Leggi interpretative, separazione dei poteri e tutela dei diritti

La tematica concernente l’interpretazione autentica riveste rilievo centrale all’interno dell’ordinamento giuridico complessivamente inteso. Il fenomeno delle leggi interpretative è nodo nevralgico e punto di intersezione di tre piani ordinamentali distinti, ossia la teoria dell’interpretazione, la teoria delle fonti del diritto e la dottrina di matrice liberale della separazione dei poteri. L’inclinazione di ciascun piano, ossia la conformazione positiva e stabile di ciascun assetto normativo influisce sulla concezione e la regolamentazione dell’interpretazione autentica, punto di confluenza di valori, istanze e prospettive assiologicamente e finalisticamente eterogenei.

Per quanto concerne la separazione dei poteri è necessario sottolineare come l’istituto dell’interpretazione autentica imponga una precisa presa di posizione in ordine alle modalità di attuazione di tale principio generale all’interno dell’ordinamento. Più in generale si può affermare come la configurazione dell’istituto dell’interpretazione autentica dipenda dalla *forma di stato* in cui lo stesso si colloca e, per quanto attiene più nello specifico alle modalità di riparto delle funzioni tra gli organi, altresì dalla *forma di governo*²¹⁷.

In generale, il problema fondamentale che pone l’interpretazione autentica è quello che attiene alla *controllabilità dei risultati ermeneutici*. Si tratta, quindi, fondamentalmente, di un problema di allocazione di potere²¹⁸. L’ammissibilità, i presupposti e le modalità di utilizzo delle leggi interpretative presuppongono una visione determinata dei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario. Il rischio concreto che l’utilizzo indiscriminato dell’esegesi legislativa pone è quello di un’invasione dell’attività legislativa nell’ambito proprio della funzione giurisdizionale. Come è stato correttamente rilevato, quindi, il tema

²¹⁶ P. Alvazzi del Frate, *op. ult. cit.*, pag. 161.

²¹⁷ F. Guella, *Retroattività delle prescrizioni normative sull’interpretazione: interpretazione autentica e disposizioni definitorie in prospettiva comparata*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, n. 3, pag. 1318 ss..

²¹⁸ A. Pugiotto, *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, in *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, in *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., pag. 64.

dell'interpretazione autentica cela il più complesso problema concernente “il corretto equilibrio tra i poteri dello Stato nell'esercizio delle funzioni loro delegate”²¹⁹. Arbitro del rapporto tra potere legislativo e potere giudiziario, anche in riferimento alle leggi interpretative, non può che essere la Corte costituzionale, garante del corretto funzionamento dell'ordinamento. È per questo che la tematica *de qua* non può essere correttamente inquadrata senza fare costante riferimento alla giurisprudenza costituzionale. È indubbio, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, che la Corte costituzionale abbia lasciato grandi spazi alle leggi interpretative, sanzionandole solo in casi eccezionali attraverso la declaratoria di illegittimità costituzionale. Come è stato rilevato²²⁰, l'istituto dell'interpretazione autentica così come configurato nel nostro ordinamento rifletterebbe una concezione di stampo giacobino²²¹ in cui il giudice è soggetto soltanto alla legge in quanto atto espressione della sovranità popolare e, come tale, non soggetto a vincoli, al di fuori di quelli individuati dalla Costituzione medesima.

Tale concezione, secondo parte della dottrina²²², troverebbe fondamento nella stessa Costituzione che all'art. 101, secondo comma, stabilisce che “i giudici sono soggetti soltanto alla legge”. I giudici quindi, in tale prospettiva, dovrebbero limitarsi ad applicare le leggi, anche quelle fittiziamente interpretative, essendo in virtù dell'architettura istituzionale disegnata dalla Costituzione subordinati rispetto all'attività legislativa.

Tale lettura non può però essere condivisa dal momento che la nostra forma di governo si poggia su un adeguato sistema di bilanciamento e raccordo tra i poteri dello stato; non vi è quindi alcuna sovraordinazione gerarchica dei poteri di indirizzo politico sui poteri di garanzia e, in special modo, sul potere giudiziario. L'art. 101 Cost. deve essere necessariamente interpretato in modo da preservare l'autonomia e

²¹⁹ R. Marone, *Interpretazione autentica e contributi assistenziali dei professionisti. Notazioni su una normativa confusa*, in *Rivista del notariato*, 1984, pag. 1248.

²²⁰ A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 94.

²²¹ Sulla distinzione tra costituzionalismo giacobino e anglosassone si veda A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., pag. 5 ss.

²²² R. Guastini, *Il giudice e la legge: lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, pag. 127-128.

l'indipendenza del potere giudiziario contro indebite interferenze del potere legislativo che ne minino le prerogative costituzionali²²³.

In particolare, alla luce del sistema delle fonti così come configurato a seguito della riforma costituzionale operata con la legge cost. n. 3 del 2001, non è completamente esatto affermare che il giudice è soggetto soltanto alla legge. Secondo un'interpretazione dottrinale²²⁴, qui condivisa, sarebbe più corretto parlare di soggezione del giudice al diritto complessivamente inteso. L'autorità giurisdizionale, in tale ottica, sarebbe soggetto non solo alla legge ma altresì alla Costituzione, all'ordinamento comunitario e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo così come interpretata dalla Corte europea di Strasburgo. Nel caso di legge interpretativa non conforme alla Costituzione o alla Cedu, per esempio, il giudice avrebbe non il potere ma il dovere di adire la Corte costituzionale affinché la stessa si pronunci in merito alla questione. Le leggi di interpretazione autentica, lungi dall'essere l'espressione di una volontà sovrana non soggetta a vincoli o a limitazioni, devono rispettare non solo le norme costituzionali ma altresì le disposizioni della Cedu che all'interno del nostro ordinamento, per ormai consolidata giurisprudenza, come si vedrà in seguito, hanno valore di norma interposta. Il problema di una corretta ed equilibrata configurazione dei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario non costituisce unicamente un problema di organizzazione costituzionale. La lesione delle attribuzioni del potere giudiziario possono in concreto ripercuotersi sulla tutela dei diritti dei cittadini, pregiudicandoli gravemente. Come è stato correttamente sottolineato²²⁵, la problematica dell'interpretazione autentica rivela come l'inteleiatura dello Stato abbia "una trama unitaria che collega tra loro tutti i suoi elementi costitutivi; cosicché il *vulnus* arrecato alla divisione dei poteri finisce inevitabilmente per ripercuotersi sul piano della garanzia dei diritti, cui quel principio è servente".

²²³ In tale senso si veda D. Bifulco, *L'indipendenza (intesa come discrezionalità interpretativa) del giudice tra vincolo del precedente giurisprudenziale e vincolo posto dal legislatore in sede di interpretazione autentica*, in www.sanmartino.it, pag.1.

²²⁴ D. Bifulco, *op. cit.*, pag. 1.

²²⁵ A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 77.

CAPITOLO III

NORME INTERPRETATIVE E SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO

Sommario: 1. Interpretazione autentica ed esercizio della funzione legislativa. L'abuso delle leggi interpretative come epifenomeno della "crisi della legge" come strumento di regolazione. – 2. Decreti legge e interpretazione autentica: casi esemplari nella prassi recente. – 2.1. Il caso del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 c.d. "salva-liste". – 2.2. I presupposti di necessità ed urgenza nei decreti-legge interpretativi. – 3. Decreti legislativi e interpretazione autentica. – 4. Leggi regionali di interpretazione autentica. – 5. Un tentativo di disciplinare positivamente l'interpretazione autentica: lo Statuto dei diritti del contribuente. – 6. Verso la crisi del valore della certezza del diritto?

1. Interpretazione autentica ed esercizio della funzione legislativa. L'abuso delle leggi interpretative come epifenomeno della "crisi della legge" come strumento di regolazione

L'ampio utilizzo all'interno del nostro ordinamento sia di leggi formalmente classificate come interpretative sia di disposizioni di interpretazione autentica all'interno di leggi diversamente qualificate può considerarsi, a tutti gli effetti, come esempio paradigmatico del mutamento strutturale e funzionale del ruolo della legge, intervenuto a causa di diversi fattori politici, istituzionali e sociali²²⁶. L'interpretazione autentica è progressivamente diventata nel corso del tempo uno strumento di "routine"²²⁷, ampiamente utilizzato dal legislatore per le finalità più ampie e diversificate, al di fuori dei presupposti che nelle interpretazioni dottrinali classiche dovrebbero legittimare l'intervento ermeneutico legislativo. Le leggi interpretative infatti sono state utilizzate nella prassi non solo per risolvere contrasti giurisprudenziali, ma altresì per contrastare interpretazioni pretorie sgradite al legislatore o confliggenti con interessi "forti" adeguatamente rappresentati in sede parlamentare²²⁸. L'interpretazione autentica è stata ed è sovente utilizzata anche per

²²⁶ In tal senso, A. Anzon, *L'interpretazione autentica legislativa tra controllo di costituzionalità ed evoluzione del ruolo della legge*, in A. Anzon (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., pag. 13.

²²⁷ A. Gardino Carli, *Il legislatore interprete*, cit., pag. 50.

²²⁸ R. Tarchi, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo (o di bisticcio?) fra parlamento e giudici*, in *Foro italiano*, 1988, n. 4, pt. I, pag. 1344.

consentire un aggiornamento semantico di disposizioni legislative ritenute non più adeguate all'assolvimento dei fini per i quali erano state introdotte²²⁹. In questo caso, le leggi interpretative presentano l'indubbio vantaggio di aggiornare il significato della disposizione legislativa retroagendolo dal momento dell'entrata in vigore del testo normativo, a differenza delle leggi ordinarie tradizionali che esplicano naturalmente i loro effetti *pro futuro* e non riescono ad incidere sulle situazioni passate. In questo senso, la legge interpretativa appare come "una (necessaria) correzione di scelte precedenti", nell'ambito di una legislazione sempre più instabile, precaria e soggetta a continuo assestamento²³⁰. Nella maggior parte dei casi, le disposizioni di interpretazione autentica rivelano, a ben vedere, un contenuto specificamente provvedimentale, teso a restringere i destinatari di benefici economici previsti da altre leggi sulla base delle contingenti necessità economiche e finanziarie statuali²³¹. Il carattere provvedimentale di queste leggi emerge oltre che dagli effetti concreti e immediati da esse prodotte dalla considerazione visibile agli occhi degli operatori giuridici che la "genesì" delle stesse è spesso dovuta alla necessità di risolvere "casi pratici eclatanti" in maniera difforme dalla decisione già resa sul punto dai giudici²³². In tal ottica, quindi, l'interpretazione autentica si caratterizza come una forma specifica di microlegislazione riconducibile al più ampio fenomeno dell'inflazione legislativa, grave patologia che mina la conoscibilità e prevedibilità del diritto²³³. La legge, da scelta razionale e consapevole destinata a regolamentare a lungo termine i rapporti giuridici che rientrano nel suo ambito di applicazione, sembra sia degradata a "mero esperimento"²³⁴, ad una regolamentazione *ab initio* transeunte e soggetta ad adeguamento in corso d'opera²³⁵. Allo stesso tempo, le leggi

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ M. Manetti, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi di interpretazione autentica*, in A. Anzon (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., pag. 44-45.

²³¹ G. Verde, *L'interpretazione autentica della legge*, Giappichelli, Torino, 1997, pag. 65-66 e 102. In tal senso anche R. Tarchi, *op. cit.*, pag. 1347. Esemplificativo di tale tendenza è il noto caso riguardante la retribuzione dei magistrati; sul punto si veda A. Virgilio, *Decisioni giurisdizionali e provvedimenti legislativi*, in *Foro italiano*, 1984, n. 6, pag. 1492 ss. e M. Manetti, *Abuso del potere interpretativo da parte del giudice e del legislatore: un'occasione mancata per un conflitto di attribuzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, n. 10, pag. 2326.

²³² R. Tarchi, *op. cit.*, pag. 1348.

²³³ In tal senso, R. Tarchi, *ibidem*.

²³⁴ M. Manetti, *op. ult. cit.*, pag. 45.

²³⁵ In tal senso, A. Ruggeri sia in *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, n. 1, pag. 187 ove rileva come "la precarietà costituisca davvero uno dei tratti più marcati e... *stabili* delle pratiche di normazione del tempo presente" sia in *È rimediabile*

di interpretazione autentica costituiscono prova evidente di come la concretezza della legislazione si avvicini sempre di più al momento logicamente susseguente dell'applicazione normativa, con particolare riferimento non solo all'applicazione amministrativa ma anche a quella resa in sede giudiziaria, colmando lo iato che fisiologicamente dovrebbe sussistere tra le due attività²³⁶. Come è stato correttamente evidenziato²³⁷, l'abuso delle leggi interpretative è inquadrabile nel più ampio fenomeno della "crisi della legge", intesa come norma giuridica *naturalmente* innovativa, generale, astratta ed irretroattiva²³⁸. In tale ottica, come è stato prospettato²³⁹, ««crisi della legge» significa crisi di quello che fu – nella società omogenea dello Stato liberale borghese o monoclasse – l'atto normativo per eccellenza o per antonomasia, generalmente accettato, produttore – come si dice – di regole generali e astratte, limiti esterni dell'attività fondamentalmente libera dei consociati». La Costituzione, d'altronde, non fornisce alcuna indicazione dei requisiti sostanziali che devono caratterizzare l'atto-legge legittimando, in tal modo, una lettura formalistica e procedimentale della fonte primaria per eccellenza²⁴⁰.

Il mutamento del ruolo della legge all'interno del nostro ordinamento è dovuto a diversi fattori ed è stato oggetto di molteplici interpretazioni. L'avvento del costituzionalismo e lo sviluppo di testi costituzionali quali fonti supreme di strutturazione e conformazione delle società politiche ha inevitabilmente portato ad un ridimensionamento dell'atto-legge all'interno del sistema che, da fonte libera nei fini e non soggetta a vincoli contenutistici di alcun tipo, è diventata essa stessa oggetto di una pervasiva *potestas ordinans* ad esso superiore. Lo Stato costituzionale come prodotto maturo dell'evoluzione politico-istituzionale dello Stato di diritto sembra superare il riferimento al concetto materiale di legge come regolamentazione

il sistema delle fonti?, in P. Caretti (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Giappichelli, Torino, 2010, pag. 65 ove sottolinea come la legislazione si presenti come ««sperimentale», pronta ad essere quindi adattata, anche in un tempo vicino a quello della sua venuta alla luce, in ragione dell'«impatto» avuto nell'esperienza».

²³⁶ In tal senso, A. Ruggeri, *È rimediabile il sistema delle fonti?*, cit., pag. 65-66.

²³⁷ A. Gardino Carli, *op. ult. cit.*, pag. 50-51; A. Anzon, *op. cit.*, pag. 13; M. Manetti, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi di interpretazione autentica*, cit., pag. 44 ss..

²³⁸ Sulla nozione di legge quale atto generale espressione della volontà popolare si veda R. Carré de Malberg, *La legge espressione della volontà generale* a cura di M. Calamò Specchia, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 9 ss..

²³⁹ F. Modugno, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, t. n. 2, Giuffrè, Milano, 2000, pag. 2.

²⁴⁰ G. Verde, *op. cit.*, pag. 10.

generale, astratta ed efficace *pro futuro* e configurare una forma di legislazione protesa al cambiamento politico e sociale in attuazione del dettato costituzionale²⁴¹.

Una volta superata l'ideologia liberale ed i vincoli che la stessa pone all'utilizzo dello strumento legislativo, l'atto-fonte legge ha avuto modo di espandersi in ogni direzione, sia *verso il basso*, regolamentando ambiti sociali ed economici che precedentemente le erano preclusi, sia *verso l'alto* disciplinando la stessa organizzazione istituzionale e politica²⁴².

È stato posto in luce come sia stato proprio l'avvento dello Stato costituzionale come forma politica dello stato sociale ad imporre un mutamento strutturale del ruolo della legge che da mero strumento di regolazione sociale teso a garantire la tutela dei classici diritti "borghesi" quali, in particolare, la libertà personale, il diritto di proprietà e i diritti di partecipazione politica sia diventato un elemento imprescindibile per consentire il godimento effettivo dei diritti costituzionali da parte di tutti i cittadini. Lo stato sociale e i suoi programmi di emancipazione politica e sociale hanno reso necessario superare alcuni postulati ideologici dello Stato liberale ed aprire la legislazione a nuovi contenuti, recidendo il legame tra forma e sostanza, tra legge e norma generale ed astratta²⁴³.

Come è stato efficacemente rilevato²⁴⁴, "nei confronti del valore della certezza lo Stato costituzionale, invece di porsi a «coronamento» dello Stato di diritto (rendendo tra l'altro giustiziabili quei vizi delle leggi che nel secolo precedente potevano solo essere denunciati) ha infatti introdotto un principio antagonista, che legittima il superamento della separazione Stato-società in nome del perseguimento degli obiettivi costituzionali, e che in particolare pone la continua e mutevole ricerca dell'eguaglianza-parità di trattamento in rotta di collisione con la stabilità-

²⁴¹ In tal senso, M. Manetti, *op. cit.*, pag. 44. Come rileva A. Ruggeri, *La legge tra modello costituzionale, esperienze e prospettive*, in *Rivista giuridica della scuola*, 2002, n. 6, pag. 871, è stata proprio la Costituzione a "moltiplicare le "funzioni" che la legge è chiamata ad esercitare, in aggiunta a quella sua tipica o, diciamo meglio, "ordinaria" (dal momento che anche le altre, proprio in quanto costituzionalmente stabilite, sono ugualmente "tipiche") costituite dalla regolazione della vita di relazione.

²⁴² A. Ruggeri, *op. cit.*, pag. 873.

²⁴³ In tal senso G. Fontana, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in A. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, cit., pag. 127 che sul punto sottolinea che "alla funzione originaria e tradizionale della legge parlamentare quale garanzia delle libertà individuali si è, dunque, affiancata quella di strumento di integrazione e promozione sociale, quale portato più rilevante della trasformazione dello Stato liberale nello Stato sociale".

²⁴⁴ M. Manetti, *op. cit.*, pag. 33.

prevedibilità dell'assetto normativo". Lo stato costituzionale, come forma attuale di organizzazione del potere politico e di tutela dei diritti inviolabili della persona se da un lato porta a naturale compimento istanze ed esigenze maturate nell'epoca dello Stato di diritto, dall'altro, come già rilevato, ne supera alcuni elementi fondanti al fine di attuare in concreto i valori costituzionali. Se è indubbio che principi essenziali dello Stato di diritto quali la separazione dei poteri, il principio di legalità, la garanzia dei diritti fondamentali permangono quali elementi fondamentali anche nello Stato costituzionale è altresì innegabile come la nuova forma politica sviluppatasi nel ventesimo secolo rivendichi una dimensione solidaristica e sociale fino ad allora sconosciuta²⁴⁵. Secondo un indirizzo ampiamente condiviso²⁴⁶, lo Stato costituzionale costituisce la forma giuridica di una *democrazia pluralistica*, espressione di una società aperta, composta al suo interno di molteplici anime politiche, sociali e culturali, parimenti legittimate all'interno del sistema. Per quanto concerne il ruolo e le funzioni della legislazione, che qui rilevano ai fini dell'indagine, è facile rilevare come, a differenza delle libertà negative, i diritti di partecipazione previsti nei testi costituzionali non abbiano un contenuto fisso, regolabile in astratto e a priori²⁴⁷. Come è stato rilevato²⁴⁸, "essi hanno bisogno della graduazione e differenziazione perché hanno un significato ragionevole solo nei limiti di ciò che, nel caso singolo, è adeguato necessario e possibile". La necessità di una disciplina specifica e differenziata impedisce, quindi, che tali diritti possano essere regolati attraverso formulazioni legislative di tipo generale ed astratto. Allo stesso tempo, l'implementazione dello Stato sociale richiede un'attività legislativa che necessariamente non può essere protesa solo verso il futuro ma che deve dispiegare i propri effetti anche nel passato, al fine di rimuovere quegli ostacoli

²⁴⁵ Secondo P. Haberle, *Lo Stato costituzionale*, trad. a cura di F. Politi, S. Rossi, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 2005, pag. 8 i caratteri delle moderne forme di Stato costituzionale sono i seguenti: il riconoscimento della valenza primaria da riconoscere al principio costituzionale della dignità umana; il principio della sovranità popolare inteso come forma politica per adottare decisioni conformi alla volontà dei cittadini; la costituzione come contratto al cui interno collocare i valori di riferimento ed i fini educativi; il principio della divisione dei poteri, statale in senso stretto e pluralistico in senso ampio; i principi dello Stato di diritto, dello Stato sociale e dello Stato di cultura; le garanzie dei diritti fondamentali; l'indipendenza della giurisdizione.

²⁴⁶ In tal senso, V. Omaggio, *Il diritto nello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, pag. 13 che a sua volta rinvia a P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, trad. a cura di J. Luther, Carocci, Roma, 2001, pag. 31.

²⁴⁷ E. Forstthoff, *Stato di diritto in trasformazione*, trad. a cura di C. Amirante, Giuffrè, Milano, 1973, pag. 47.

²⁴⁸ *Ibidem*.

sociali ed economici che impediscono la partecipazione del cittadino alla vita politica ed istituzionale²⁴⁹. All'interno del nostro ordinamento, le esigenze di stabilità normativa e di prevedibilità degli effetti giuridici tradizionalmente assolute attraverso la forma della legge paiono essere diventate “meri ingredienti del discrezionale bilanciamento del legislatore”, come tali potenzialmente recessive di fronte a valori giuridici ritenuti prevalenti, quali a titolo meramente esemplificativo, la necessità di perequazione, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione nonché persino le esigenze di risanamento finanziario²⁵⁰. In tale logica, la legge da strumento primario di garanzia della stabilità e della certezza giuridiche diventa essa stessa causa dell'instabilità crescente che caratterizza l'ordinamento giuridico²⁵¹. L'accesso ai meccanismi del potere e della rappresentanza politica di nuove ed eterogenee forze sociali che richiedono protezione giuridica solleva la necessità di interventi normativi sempre più massicci ed incisivi in settori precedentemente lasciati all'autoregolamentazione spontanea dei meccanismi sociali o alla autonoma iniziativa individuale²⁵². Il processo di produzione legislativa d'altro canto è sempre più l'espressione di interessi lobbistici e clientelari che intervengono attivamente nel circuito d'indirizzo politico al fine di promuovere politiche settoriali di respiro limitato e spesso non coincidenti con l'interesse generale. Con riferimento a tale fenomeno, si parla comunemente di *contrattualizzazione* della legge per indicare la prassi di produzione normativa in atto che vede la legge come il frutto di un processo concertativo tra lo Stato e le varie organizzazioni di categoria, se non addirittura la mera ratifica di scelte operate *aliunde* che il Parlamento si limita a trasporre nelle vesti giuridiche della fonte-atto²⁵³. La contrattualizzazione della legge quale portato dei tempi moderni produce quale effetto un'ulteriore frammentazione del contenuto normativo della legge che diventa sempre più misura concreta e di stampo provvedimentale. Come è stato efficacemente rilevato²⁵⁴, man mano che prende piede e si

²⁴⁹ In tal senso, G. Grotanelli de' Santi, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1970, pag. 107.

²⁵⁰ M. Manetti, *op. cit.*, pag. 34. Per quanto riguarda in particolare le esigenze di risanamento finanziario come motivi giustificativi dell'intervento legislativo retroattivo si vedano le sentt. della Corte costituzionale nn. 455 del 1992 e 419 del 2000.

²⁵¹ In tal senso, G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, pag. 45.

²⁵² G. Zagrebelsky, *op. cit.*, pag. 45-46.

²⁵³ In tal senso, G. Zagrebelsky, *op. cit.*, pag. 46.

²⁵⁴ F. Modugno, D. Nocilla, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 1989, n. 3, pag. 417-418.

rafforza la strutturazione del procedimento legislativo in chiave negoziale, “essa prende il contenuto della misura individuale e concreta, realizzandosi così, una sorta di processo circolare, che vede, da un lato, la progressiva perdita delle caratteristiche della generalità, astrattezza, imperatività da parte della legge concorrere a determinare la contrattualizzazione e, dall’altro, i fenomeni della società neo-corporativa essere all’origine della frammentazione legislativa, della personalizzazione della legge, della programmaticità delle sue disposizioni ed insomma, della sua tendenziale riduzione a provvedimento”. La negoziazione legislativa, inoltre, oltre a testimoniare la crisi della legge come fonte di regolamentazione generale è altresì fattore che ha contribuito a determinare la progressiva perdita di centralità dell’organo parlamentare quale centro di mediazione e di sintesi unitaria dei molteplici interessi sociali ed economici che afferiscono alla vita del Paese²⁵⁵. Alla luce di tali considerazioni, quindi, è difficilmente contestabile come la democrazia sociale propria dello Stato costituzionale inteso come realtà naturalmente *policentrica* e *pluralista* abbia minato la *nozione sostanziale* di legge. È la stessa Corte costituzionale d’altronde a fare propria una nozione procedurale di legislazione come emerge dall’analisi della sentenza n. 143 del 1989 ove viene esplicitamente affermato che “tanto la Costituzione (artt. 70 e 121), quanto gli Statuti regionali definiscono la legge, non già in ragione del suo contenuto strutturale o materiale, bensì in dipendenza dei suoi caratteri formali, quali la provenienza da un certo organo o da un certo potere, il procedimento di formazione e il particolare valore giuridico”. In tale prospettiva quindi la legge può avere indifferentemente ad oggetto norme, generali, astratte ed innovative ovvero provvedimenti particolari, concreti e specificativi o meramente ripetitivi di precedenti testi legislativi²⁵⁶.

Il fenomeno delle leggi interpretative testimonia altresì la crescente specializzazione della funzione legislativa che ormai viene pacificamente sottoposta a classificazioni sulla base del contenuto e della finalità rappresentate nel testo normativo. Si parla a

²⁵⁵ G. Fontana, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, cit., pag. 123. In tal senso anche A. Ruggeri, *È rimediabile il disordine delle fonti?*, cit., pag. 64 che sottolinea che “il Parlamento quale *agorà* del confronto tra le forze politiche e luogo di sintesi o mediazione tra le proposte dalle stesse affacciate ha ormai in gran parte (se non del tutto) perduto la sua tipica funzione, la ragione della sua stessa esistenza”.

²⁵⁶ In tal senso F. Modugno, *Legge generale (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, pag. 889.

tal proposito di una “categorizzazione” della legge formale²⁵⁷ che può essere suddivisa in vari sottotipi²⁵⁸. Anche nei rapporti annuali sullo stato della legislazione curato dall'Osservatorio sulla legislazione istituito presso la Camera dei deputati a partire dal 1998²⁵⁹, le leggi statali vengono classificate in diverse tipologie. In particolare, la legislazione statale viene generalmente raggruppata in molteplici sottotipi quali principalmente: le *leggi istituzionali* che recano le discipline istituzionali a carattere generale; le *leggi di settore* che incidono su singoli settori dell'ordinamento; le *leggi intersettoriali* che incidono contemporaneamente su più settori normativi; le *leggi provvedimento* che recano un contenuto puntuale e concreto e che riguardano un numero limitato di destinatari; le *leggi di manutenzione normativa* che si limitano ad apportare modifiche di assestamento alle leggi già vigenti.

La molteplicità tipologica di leggi ordinarie che, come si è testè visto, si susseguono incessantemente determinano nei fatti un insieme disorganico di norme insuscettibile di essere ridotto ad un sistema coerente ed intellegibile. Come è stato rilevato²⁶⁰, “*dinamicità, differenziazione, disorganicità* sono dunque le tre caratteristiche del movimento delle leggi speciali, eccezionali, temporanee e delle leggi-provvedimento che anche quando non annullano le *varie certezze* della tutela degli interessi settoriali, dei gruppi e delle categorie, rischiano di travolgere tuttavia la certezza della legge, ossia dell'ordinamento complessivo”.

Per quanto riguarda nello specifico le leggi di interpretazione autentica, le stesse possono in molteplici casi essere inquadrare sia nella categoria delle leggi provvedimento sia in quella delle leggi di manutenzione normativa. Le leggi

²⁵⁷ In tal senso, G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, I, Utet, Torino, 1990, pag. 30.

²⁵⁸ Si veda, per esempio, la classificazione operata in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, cit., pag. 30 ss e F. Modugno, A. Celotto, M. Ruotolo, *Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1999, n. 2, pag. 28 ss. che individua le seguenti tipologie di atti legislativi: *leggi-provvedimento*; *leggi meramente formali* quali, a titolo esemplificativo, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi; *leggi di interpretazione autentica*; *leggi di sanatoria*; *leggi rinforzate*; *leggi atipiche* caratterizzate per un particolare contenuto quali, per esempio, le leggi sulla condizione giuridica dello straniero *ex art. 10 Cost.*; *leggi-contratto*; *leggi-incentivo*; *leggi di finanza*; *leggi speciali o di settore*; *leggi di principio* e *leggi-quadro*; *leggi procedurali*; *leggi periodiche specializzate* quali, ad esempio, la legge comunitaria e la legge di semplificazione, emanate con cadenza annuale.

²⁵⁹ Sono consultabili sul sito istituzionale della Camera dei deputati www.camera.it nella sezione documenti.

²⁶⁰ F. Modugno, D. Nocilla, *op. cit.*, pag. 420.

interpretative infatti, come già evidenziato, spesso vengono emanate avendo di mira la risoluzione di contrasti giurisprudenziali che riguardano destinatari limitati oppure allo scopo di aggiornare il significato di disposizioni normative non più al passo con i tempi. La funzione apparentemente interpretativa di molte disposizioni di interpretazione autentica in molteplici casi cela una legislazione dal contenuto innovativo tesa a proiettare i propri effetti sui rapporti giuridici già in atto al fine di risolvere in senso favorevole all'amministrazione statale controversie giuridiche o di imporre autoritativamente significati normativi diversi da quelli enucleati dall'autorità giudiziaria. Sul versante delle leggi interpretative che ben testimoniano in via emblematica la crisi della legge, ormai intesa come strumento multiuso e contenutisticamente atipico, sarebbe quindi essenziale una caratterizzazione più rigida delle stesse in modo tale da svelare e sanzionare gli abusi del legislatore e il vizio di pseudointerpretatività. Più in generale per quanto concerne il fenomeno legislativo, se è vero, come già ampiamente constatato, che né dalla Costituzione né dalla giurisprudenza costituzionale è possibile desumere il riferimento ad un tipo predeterminato contenutisticamente di atto-legge, è altresì innegabile come in un sistema articolato e complesso di fonti del diritto come quello attuale sia quanto mai necessario individuare il ruolo che, almeno in via ordinaria, compete alla fonte primaria per eccellenza.

Dall'analisi approssimativa svolta sui caratteri funzionali delle leggi interpretative e della legislazione in generale, ben si comprende come sia di gran lunga auspicabile un recupero di una *nozione unitaria* ed *unificante* di legge in grado di attuare ed implementare il dettato costituzionale e le esigenze di pluralismo sociale in esso contenute senza smarrire la *funzione ordinante* che la caratterizza quale fonte ordinaria del sistema normativo²⁶¹. Come è stato a ragion veduta rilevato²⁶², infatti, “la legge, perdendosi nella disciplina di casi particolari, ha finito per non rivestire più quel ruolo di guida del sistema, cui la sua natura di fonte primaria e ordinaria per eccellenza la ascriverebbe”. Più che predicare quindi il ritorno ad una normazione generale ed astratta, che è priva di un esplicito aggancio costituzionale, sarebbe forse più utile ed opportuno individuare il ruolo della legge ordinaria, con riferimento

²⁶¹ In tal senso F. Modugno, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in Osservatoriosullefonti.it, 2009, n. 3, pag. 4 ss..

²⁶² F. Modugno, *op. ult. cit.*, pag. 5.

specifico a quella statale, quale “fonte di norme sulla produzione”, ossia quale atto normativo in grado di porre i principi fondamentali della materia che sarà poi compito di altri centri, soggetti ed organi implementare e specificare²⁶³. Da questo punto di vista, i riferimenti e gli agganci al testo costituzionale non mancano²⁶⁴. Basta menzionare, in via esemplificativa, l’art. 76 Cost. che individua tra i contenuti della legge di delegazione l’enunciazione di principi e criteri direttivi nonché l’art. 117 Cost. che nell’ambito della potestà legislativa concorrente Stato-Regioni affida al primo la competenza ad emanare le c.d. leggi quadro o cornice finalizzate a fissare i principi fondamentali regolatori della materia. Secondo tale orientamento, la netta prevalenza costituzionale per una legislazione di principio - che pur non esclude *tout court* la possibilità di una legislazione di dettaglio qualora ve ne sia episodicamente l’esigenza - deriverebbe dalla connessione sistemica dell’art. 70 Cost. con le altre disposizioni costituzionali sulla legislazione e sarebbe foriera di una concezione della legge non esclusivamente protesa alla verifica della mera efficacia formale ma attenta ai profili contenutistici e *lato sensu* di coerenza ordinamentale²⁶⁵.

Tale concezione ha l’indubbio pregio di attribuire alla legge intesa fonte di regolamentazione primaria un significato in piena armonia col tessuto costituzionale che vede l’organo parlamentare, quale espressione autentica della rappresentanza politica democratica, come il soggetto istituzionalmente più idoneo a porre in essere una disciplina di principio, assiologicamente ordinata a vincolare la produzione e l’applicazione normativa futura. Quel che più conta è, comunque, che tutte le opzioni ricostruttive e interpretative in ordine al ruolo della legge e degli altri atti normativi in generale siano finalisticamente protese ad accorciare la distanza ad oggi esistente tra l’*ordine delle fonti* e l’*ordine delle istituzioni*²⁶⁶. Come è stato a ragione sostenuto²⁶⁷, il sistema normativo, inteso come “armonia di *tutte* le parti costitutive dell’ordine costituzionale (e dell’ordine sottostante), si fa e incessantemente rinnova alla sola, duplice condizione che ciascuna fonte, sia come «tipo» che come fonte individua, torni ad essere finalmente se stessa, non pretendendo di indossare le vesti

²⁶³ F. Modugno, *op. ult. cit.*, pag. 6.

²⁶⁴ Si veda, in tal senso, A.A. Cervati, *Art. 70*, in A.A. Cervati, G. Grottanelli de’Santi, *Art. 70-74: La formazione delle leggi*, t. 1, Zanichelli, Bologna, 1985, pag. 10 ss..

²⁶⁵ In tal senso si veda A.A. Cervati, *op. cit.*, pag. 23 ss..

²⁶⁶ In tal senso A. Ruggeri, *È rimediabile il sistema delle fonti?*, cit., pag. 65.

²⁶⁷ *Ibidem*.

proprie di altre, e che tutte insieme si dotino dei contenuti necessari al raggiungimento dei fini di trasformazione sociale iscritti nella Carta costituzionale”.

2. Decreti-legge e interpretazione autentica: casi esemplari nella prassi recente

Estremamente interessante è la questione che attiene alla possibilità di utilizzare il decreto legge per porre norme di interpretazione autentica all'interno dell'ordinamento. La prassi, recente e non, dimostra che i casi di decreti-legge interpretativi non sono numericamente irrilevanti e che l'utilizzo dell'atto governativo per finalità esegetiche può produrre gravi conseguenze in termini di certezza del diritto e di tutela delle posizioni giuridiche soggettive²⁶⁸. L'analisi di alcuni casi emblematici di decreti-legge interpretativi può essere utile per comprendere in maniera puntuale quali siano i rischi connessi all'utilizzo della decretazione d'urgenza per tale finalità²⁶⁹.

Il primo caso da menzionare è quello relativo al decreto-legge 1 marzo 1991, n.60 che interpreta autenticamente, discostandosi dall'orientamento espresso dalla Corte di Cassazione, gli artt. 297 e 304 c.p.p. concernenti le modalità di computo dei termini della custodia cautelare. Mentre i primi due commi dell'art. 1 del decreto-legge *de quo* fornivano delucidazioni in merito all'interpretazione delle suddette disposizioni, il terzo comma aveva cura di specificare che “la custodia cautelare è immediatamente ripristinata se l'imputato è stato scarcerato in forza di un provvedimento fondato su una interpretazione degli articoli 297, comma 4, e 304, comma 2, del codice di procedura penale diversa da quella indicata nei commi 1 e 2”. La norma in oggetto aveva quindi per effetto quello di travolgere gli effetti di provvedimenti giurisdizionali già definitivi determinando la carcerazione di soggetti già precedentemente liberati in virtù della pregressa interpretazione²⁷⁰. Visti le gravi ripercussioni ordinamentali che il *revirement* interpretativo operato tramite legge

²⁶⁸ A. Pugiotto, *Nulla di nuovo (o quasi) sul fronte costituzionale delle leggi interpretative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, n. 6, pag. 5185.

²⁶⁹ In tal senso, A. Pugiotto, *Una radicata patologia: i decreti legge d'interpretazione autentica*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Plus, Pisa, 2006, pag. 243.

²⁷⁰ La vicenda è analiticamente ricostruita in O. Mazza, *La norma processuale nel tempo*, in G. Ubertis, G.P. Voena (a cura di), *Trattato di procedura penale*, t. 1, Giuffrè, Milano, 1999, pag. 278 ss.. Per un commento molto critico sull'episodio si vedano le note di A. Giarda, *Sorge il dubbio che Montesquieu non sia più attuale*, in *Il Corriere giuridico*, 1991, n. 4 pag. 391 ss. e *Il Parlamento, la sovranità, il principio della divisione dei poteri*, ivi, pag. 601 ss..

produceva, in sede di conversione²⁷¹ il Parlamento provvedeva ad eliminare la disposizione del decreto che attribuiva alla norma interpretativa efficacia anche sulle decisioni già definitive²⁷². La modifica apportata in sede di conversione che provvedeva ad abrogare il terzo comma dell'art. 1 del decreto-legge, quindi, rimediava ai gravi effetti distorsivi che il decreto-legge interpretativo aveva prodotto sul principio di separazione tra potere legislativo e potere giudiziario, menomando l'efficacia di accertamento incontrovertibile proprio dei provvedimenti giurisdizionali definitivi.

Degna di particolare menzione è altresì la vicenda concernente il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 che interpreta autenticamente la nozione di “rifiuto” contenuta nel c.d. decreto “Ronchi”, recante misure di attuazione di direttive comunitarie concernenti la disciplina dei rifiuti, con particolare riferimento a quelli classificabili come pericolosi²⁷³. È necessario precisare come la nozione di rifiuto costituisca un elemento cardine del decreto Ronchi dal momento che il trattamento delle sostanze non qualificate tecnicamente come rifiuti non è soggetta alla regolamentazione di matrice comunitaria ivi prevista e i soggetti per esso giuridicamente responsabili non incorrono nelle sanzioni penali e amministrative stabilite nel caso di inosservanza²⁷⁴. L'art 14 del decreto-legge n. 138 del 2002 procede a reinterpretare la nozione di rifiuto elaborata in sede comunitaria e recepita nel decreto Ronchi, restringendone l'ambito applicativo al fine di delineare fattispecie penali più tassative in considerazione del fatto che tale concetto rileva come elemento costitutivo di pressoché quasi tutti i reati previsti nel decreto. Le questioni poste dalla vicenda in esame sono molteplici. Innanzitutto ci si è chiesti se l'interpretazione autentica di un elemento costitutivo di una fattispecie penale non violi il principio di irretroattività stabilito dal Costituente proprio in materia penale *ex art. 25*, secondo comma, Cost.. Giova sul punto rilevare come la dottrina penale maggioritaria aderisca alla teoria dichiarativa e ritenga che le leggi di interpretazione autentica siano solo apparentemente retroattive e quindi, anche se sfavorevoli al reo, non ledano il

²⁷¹ Il decreto-legge viene convertito con la legge 22 aprile 1991, n. 133.

²⁷² In tal senso A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 244.

²⁷³ Si tratta del d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 recante “Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio”.

²⁷⁴ F. Giunta, *La nozione penalistica di rifiuto al cospetto della giurisprudenza CE*, in *Diritto penale e processo*, 2003, n. 8, pag. 1034. In tal senso anche A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 246.

parametro costituzionale²⁷⁵. Tale interpretazione dottrinale, assai discutibile sul piano ideologico, riporta in rilievo la già nota distinzione tra legge realmente interpretativa e legge fittiziamente interpretativa dal momento che, secondo tale prospettiva, solo la prima rispetterebbe il canone di irretroattività stabilito nell'art. 25 Cost..

Il secondo interrogativo che il caso *de quo* ha suscitato riguarda la possibilità che un decreto-legge interpreti autenticamente una disposizione di derivazione comunitaria, restringendone l'ambito di applicazione, seppur al fine di delimitare in maniera più tassativa fattispecie penali²⁷⁶. Sebbene sia vero, come già rilevato nel corso della trattazione, che l'“autenticità” dell'interpretazione non debba essere intesa né con riferimento all'identità del legislatore storico né all'organo che ha deliberato l'atto normativo oggetto di interpretazione bensì in relazione all'identità della funzione legislativa svolta e all'identica collocazione gerarchica nel sistema delle fonti²⁷⁷, ciò non toglie che nel caso testè esaminato sia stato compiuto un passo ulteriore. La norma interpretativa contenuta nel decreto legge, infatti, pur avendo ad oggetto una disposizione contenuta in un decreto legislativo, va ad incidere su una nozione quale quella di rifiuto, elaborata nell'ambito di un altro ordinamento giuridico quale quello comunitario. Nonostante i rilievi avanzati dalla dottrina in merito a tale intervento normativo, la disposizione d'interpretazione autentica in questione, secondo molteplici pronunce della Cassazione penale, doveva trovare immediata applicazione in virtù del suo carattere di fonte primaria e della natura non autoapplicativa delle direttive europee che definiscono la nozione di rifiuto²⁷⁸. La questione prospettata è stata invece oggetto da parte della giurisprudenza di merito di valutazioni

²⁷⁵ A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, cit., pag. 32. All'interno della dottrina penale cfr. F. Mantovani, *Diritto penale. Parte generale*, Cedam, Padova, 1992, pag. 120; I. Caraccioli, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Cedam, Padova, 1998, pag. 85 ss.; G. Marini, *Lineamenti del sistema penale*, Giappichelli, Torino, 1993, pag. 69-70.

²⁷⁶ A. Pugiotto, *Una radicata patologia: i decreti legge di interpretazione autentica*, cit., pag. 247.

²⁷⁷ A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, cit., pag. 14-15; P. Carnevale, A. Celotto, *Il parametro «eventuale». Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, pag. 58-59. Sul punto si veda anche G. Castellano, *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, in *Politica del diritto*, 1971, n. 4-5, pag. 593 ss..

²⁷⁸ Si vedano, tra le altre, le sentenze Corte di Cassazione penale, sez. III, 13 novembre 2002 (29 gennaio 2003), n. 1421 nonché Sez. III, 13 novembre 2002 (29 gennaio 2003), n. 1418. Per un'analisi della giurisprudenza della Corte di Cassazione su tale questione si veda L. Prati, *Prime pronunce della Corte di Cassazione sulla nozione di rifiuto*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, n. 5, pag. 798 ss..

differenziate rispetto a quella prospettata in via maggioritaria dalla Corte di Cassazione²⁷⁹. Alcuni tribunali, come ad esempio quello di Udine, hanno ritenuto che l'art. 14 del decreto legge n. 138 del 2002 si ponesse in diretto contrasto con il diritto comunitario e che, in virtù dell'ormai assodato principio del primato delle fonti europee su quelle interne, andasse disapplicata la disposizione di interpretazione autentica prevista nel decreto-legge²⁸⁰. Il Tribunale penale di Terni, invece, promuoveva una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia europea²⁸¹ richiedendo alla stessa di stabilire con sentenza interpretativa se la nozione di rifiuto utilizzabile in giudizio fosse quella elaborata dalla direttiva 91/156/CEE, recepita dal decreto Ronchi e interpretata dalla giurisprudenza comunitaria, o se dovesse essere seguita l'interpretazione autentica resa dall'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2002²⁸².

La Corte di Giustizia è quindi intervenuta sul punto affermando, sostanzialmente, come la nozione di rifiuto utilizzabile dal giudice sia quella elaborata nelle direttive comunitarie e più volte precisata dalla stessa giurisprudenza della Corte senza che i legislatori nazionali possano intervenire restringendone la portata contenutistica²⁸³. La pronuncia della Corte di Giustizia, negando così rilievo applicativo alla disposizione interpretativa recepita nel decreto legge, ha aperto ai giudici due strade alternative da percorrere²⁸⁴. La prima opzione consisteva nell'interpretare in modo conforme al diritto comunitario l'art. 14 del decreto legge, sostanzialmente disapplicando lo stesso nella parte in cui restringe la delimitazione della nozione di rifiuto rispetto a quella elaborata in sede comunitaria. La seconda strada consisteva

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ G.i.p. Tribunale di Udine, ordinanza 14 ottobre 2002, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, n. 1, pag. 105 ss..

²⁸¹ Tribunale di Terni, ordinanza 20 novembre 2002, in *Giurisprudenza di merito*, 2003, n. 9, pt. 2, pag. 1800 ss con annessa nota di L. Rosa Bian, *Richiesta alla Corte europea di giustizia una sentenza interpretativa sulla nozione di "rifiuto"*, ivi, pag. 1803 ss..

²⁸² F. Giunta, *op. cit.*, pag. 1036; A. Pugiotto, *Una radicata patologia: i decreti legge di interpretazione autentica*, pag. 247.

²⁸³ Si tratta della sentenza Corte di Giustizia CE , 11 novembre 2004, causa C-457/02, *Niselli*. Per un'analisi dettagliata della sentenza e delle argomentazioni ivi utilizzate nonché degli effetti sistemici della pronuncia in merito ai rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno, si veda A. Borzi, *Interpretazione autentica, disapplicazione e giudizio di costituzionalità in una vicenda di contrasto tra diritto interno e ordinamento comunitario. A proposito della sentenza della Corte di Giustizia, 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli*, in www.federalismi.it, 2005 e B. Di Giannatale, *La nozione di rifiuto e gli effetti conseguenti alla re-interpretazione autentica della Corte di giustizia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, n. 1, pag. 497 ss..

²⁸⁴ In tal senso A. Borzi, *op. cit.*, pag. 16.

invece nel sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione interpretativa per violazione degli articoli 11 e 117 della Costituzione. La seconda opzione è stata percorsa da parte di alcuni Tribunali di merito²⁸⁵ nonché altresì da parte della Corte di Cassazione²⁸⁶.

In attesa dello svolgimento del giudizio di legittimità costituzionale, il legislatore è opportunamente intervenuto e ha introdotto nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 una disposizione abrogatrice della norma di interpretazione autentica *de qua*²⁸⁷ in modo tale che la Corte costituzionale non ha potuto far altro che rilevare con ordinanza²⁸⁸ lo *ius superveniens* restituendo gli atti alla Corte rimettente. Come è stato efficacemente rilevato in dottrina²⁸⁹ e come è emerso dall'analisi della vicenda, "l'interpretazione autentica della nozione di "rifiuto" ha provocato, sul piano dell'applicazione giurisprudenziale e amministrativa, veri e propri cortocircuiti".

La norma interpretativa *de qua* invece di chiarire dubbi ermeneutici o dissipare contrasti giurisprudenziali ha introdotto una nozione di rifiuto diversa da quella elaborata in sede comunitaria. La finalità, pur apprezzabile, di rendere maggiormente tassative le fattispecie penali previste nel decreto Ronchi ha spinto il legislatore ad utilizzare uno strumento multiuso come l'interpretazione autentica veicolandola attraverso un atto avente forza di legge che, contrariamente alle intenzioni del Governo, ha generato gravi ripercussioni sul piano della certezza del diritto, della determinatezza delle fattispecie penali e della conseguente prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie, nonché sul versante dei rapporti tra ordinamento interno e comunitario.

Notevole rilievo ai fini di un più corretto inquadramento della problematica concernente la compatibilità tra interpretazione autentica e decreto-legge ha altresì la vicenda concernente l'art. 3 del decreto-legge 3 luglio 2001 n. 256 che reca

²⁸⁵ Tribunale di Terni, ordinanza 2 febbraio 2005; tribunale di Venezia, ordinanza 14 marzo 2005.

²⁸⁶ Ordinanza 16 gennaio 2006.

²⁸⁷ L'art. 264, primo comma, lett. l) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale" dispone l'abrogazione dell'art. 14 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138 convertito dall'art. 14 della legge 8 agosto 2002, n. 178. Il decreto legislativo si è in tal modo discostata dalle previsioni contenute nella legge delega 15 dicembre 2004, n. 308 che, nonostante la già intervenuta pronuncia interpretativa della Corte di Giustizia, all'art. 1, comma ventisei, manteneva ferma la disposizione interpretativa introdotta col decreto-legge e recepita nella conseguente legge di conversione.

²⁸⁸ Ordinanza 28 dicembre 2006, n. 458.

²⁸⁹ A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 247.

l'interpretazione autentica dell'ultimo comma dell'art. 26 della legge 6 giugno 1974, n. 298, come modificato dalla novella legislativa introdotta nel 1993²⁹⁰. Si tratta, quindi, di una norma interpretativa che chiarisce il significato di una disposizione legislativa emanata circa otto anni prima. La distanza temporale intercorsa tra disposizione interpretata e disposizione interpretativa ha costituito il fondamento di una delle critiche più penetranti alla legittimità dell'intervento esegetico effettuato attraverso la decretazione d'urgenza²⁹¹. Nella prospettiva dei giudici rimettenti, l'ampio lasso temporale trascorso prima dell'emanazione del decreto-legge interpretativo costituiva, nel caso di specie, indice evidente della mancanza dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 341 del 2003, nega la sussistenza di una "evidente mancanza dei presupposti" di cui all'art. 77 Cost. sostenendo come la finalità dell'intervento legislativo d'interpretazione fosse quella di "evitare l'ulteriore proliferare di un già imponente contenzioso innescato dal precedente intervento che, sulla legge del 1974, era stato operato (peraltro, con decreto-legge) e di evitare, altresì, agitazioni sindacali nel settore dell'autotrasporto". Tali esigenze, secondo i giudici costituzionali, sarebbero idonee a giustificare l'utilizzo della decretazione governativa per introdurre una norma interpretativa. La sentenza in questione, seppur dichiarare non fondata la censura di legittimità costituzionale della disposizione esegetica in relazione all'art. 77 Cost., è chiara tuttavia nell'affermare la necessità di svolgere una

²⁹⁰ Per una ricostruzione più analitica dell'episodio cfr. S. Spuntarelli, *Necessità ed urgenza dell'interpretazione autentica legislativa*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, n. 12, pag. 2243 ss.. In breve sintesi, l'art. 1 del decreto-legge 29 marzo 1993, n. 82, convertito con modificazioni dalla legge 27 maggio 1993, n. 162 modificava la legge del 1974 concernente l'istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori per conto di terzi, aggiungendo, tra l'altro, un comma all'art. 26 della normativa. Tale comma stabiliva che "al momento della conclusione del contratto di autotrasporto di cose per conto di terzi, a cura di chi effettua il trasporto, sono annotati nella copia del contratto di trasporto da consegnare al mittente, pena la nullità del contratto stesso, i dati relativi agli estremi dell'attestazione di iscrizione all'Albo e dell'autorizzazione al trasporto di cose per conto di terzi rilasciati dai competenti comitati provinciali dell'Albo nazionale degli autotrasportatori di cui alla presente legge, da cui risulti il possesso dei prescritti requisiti di legge". La disposizione interpretativa del 2001 aveva cura di precisare che la prevista annotazione dei dati di iscrizione all'albo nel contratto di trasporto non implicava l'obbligo della forma scritta *ad substantiam* ma si limitava ad introdurre tale vincolo contenutistico solo nel caso in cui le parti avessero liberamente scelto la forma scritta del contratto.

²⁹¹ S. Spuntarelli, *op. cit.*, pag. 2245.

verifica empirica effettiva, caso per caso, circa la reale sussistenza dei presupposti costituzionali legittimanti la decretazione d'urgenza²⁹².

Connotati originali presenta altresì la vicenda relativa all'art. 3 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 che reca una disposizione interpretativa dell'art. 12, primo comma, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, la c.d. "legge Bassanini uno" intitolata "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"²⁹³. La norma interpretativa introdotta nel decreto-legge chiarisce il contenuto di un principio contenuto nella legge delega che stabiliva come il Governo, nell'attuazione normativa della stessa, dovesse garantire al personale inquadrato ai sensi dell'art. 38 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il diritto di opzione tra la permanenza nei ruoli della Presidenza del Consiglio e il trasferimento nei ruoli cui sono transitate le competenze. La disposizione interpretativa contenuta nell'articolo 3 del decreto-legge fornisce una lettura restrittiva di tale principio affermando come il diritto di opzione debba intendersi conferito esclusivamente al personale precedentemente inquadrato nei ruoli di cui alle tabelle B e C allegate alla legge n. 400 del 1988. Il tratto peculiare della norma interpretativa contenuta nel decreto-legge è costituito dal suo oggetto; come rilevato, infatti, la disposizione in questione, fornisce un'interpretazione di un principio contenuto in una legge di delegazione.

I parametri costituzionali che entrano in gioco nella questione testè esaminata sono l'art. 70 Cost. che attribuisce alle Camere la funzione legislativa, l'art. 72 Cost. che prevede l'adozione della procedura ordinaria legislativa per l'approvazione di leggi di delegazione, l'art. 76 Cost. che affida al Parlamento il compito di fissare tramite legge principi e criteri direttivi, termine ed oggetto della delega, nonché l'art. 77 Cost. che prevede che il Governo possa adottare decreti legislativi solo in presenza di una delegazione delle Camere²⁹⁴. In merito a tale questione sono state prospettate due differenti soluzioni²⁹⁵. Secondo una prima prospettazione, la legge di conversione del decreto-legge dispiegherebbe un'efficacia sanante nei riguardi dell'attività

²⁹² In tal senso, A. Pugiotto, *Nulla di nuovo (o quasi) sul fronte costituzionale delle leggi interpretative*, cit., pag. 5159.

²⁹³ Si veda, in merito, la dettagliata analisi svolta da S. Biancolatte, D. Piccione, *Sull'ammissibilità di decreti legge interpretativi di disposizioni di legge delega*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 4, pag. 3139 ss..

²⁹⁴ S. Biancolatte, D. Piccione, *op. cit.*, pag. 3148.

²⁹⁵ *Ibidem*.

interpretativa effettuata dal Governo che verrebbe in tal modo ratificata e fatta propria dall'organo parlamentare²⁹⁶. Tale tesi, seppur ancora talvolta riecheggiante in alcune pronunce della Corte costituzionale è ormai ampiamente recessiva sia in dottrina sia, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, nella stessa giurisprudenza costituzionale. La seconda tesi, che qui si condivide, nega in maniera decisa la possibilità di fornire tramite decretazione d'urgenza l'interpretazione autentica di un principio contenuto in una legge delega, pena la violazione delle clausole costituzionali sopra menzionate²⁹⁷. Dal dettato costituzionale si inferisce infatti chiaramente che “non è ammissibile determinare l'*an*, il *quid*, il *quomodo* e il *tempus* di una delega legislativa al governo se non con legge formale di delegazione, in modo che i limiti della delega siano determinati in maniera contestuale dal legislatore parlamentare delegante”²⁹⁸. Senza considerare, d'altronde, che il Governo non avrebbe alcuna necessità di interpretare autenticamente i principi contenuti nella legge delega dal momento che li interpreta naturalmente nel momento in cui redige i contenuti del decreto legislativo²⁹⁹.

2.1. Il caso del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 c.d. “salva-liste”

L'ultimo caso degno di menzione, oggetto di particolare attenzione mediatica e di notevole interesse per le molteplici questioni giuridiche che coinvolge, è quello relativo al decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, intitolato “Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione”³⁰⁰.

La vicenda in esame, infatti, lambisce molteplici problematiche di interesse costituzionale³⁰¹: la funzione dell'interpretazione autentica; i presupposti e i limiti

²⁹⁶ *Ibidem*. Per una ricostruzione analitica della tesi dell'efficacia sanante della legge di conversione cfr. l'ormai storica voce di C. Esposito, voce *Decreto legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, pag. 832 ss..

²⁹⁷ S. Biancolatte, D. Piccione, *op. cit.*, pag. 3151.

²⁹⁸ In tal senso, S. Biancolatte, D. Piccione, *op. cit.*, pag. 3152.

²⁹⁹ *Ibidem*.

³⁰⁰ I primi commenti al testo del decreto-legge c.d. “salva-liste” sono apparsi sul Forum di www.astrid-online.it. Numerosi gli interventi pubblicati quali quelli, tra gli altri, di V. Onida, A. Cerri, G. de Vergottini, A. Pace, A. Anzon Demming, G. Ferrara, A. D'Andrea, C. Fusaro, S. Staiano, A. Pizzorusso, O. Chessa, S. Mangiameli, M. Carli, M. Villone, M. Calamo Specchia, A. Vigneri, A. Roccella formulati come risposte a precisi quesiti posti dal Forum e tutti intitolati *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, 2010.

³⁰¹ In tal senso, M. Massa, *Ai limiti dell'interpretazione autentica: il decreto salva-liste*, in *Studium iuris*, 2011, n. 4, pag. 373.

della decretazione d'urgenza stabiliti dalla Costituzione e dalla legge n. 400 del 1988; le prerogative del Capo dello Stato in sede di emanazione della decretazione d'urgenza; il riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di legislazione elettorale degli enti locali.

Il decreto-legge in questione procede a interpretare autenticamente alcune disposizioni della legge 17 febbraio 1968, n.108 recante “Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale” al fine implicito di salvaguardare la partecipazione alla competizione elettorale nelle Regioni Lazio e Lombardia del partito di maggioranza relativa a livello nazionale³⁰². Lo stesso Capo dello Stato emana il decreto-legge in questione e, in un'esternazione di poco successiva³⁰³, afferma come, nella vicenda in questione, siano stati soppesati due interessi o “beni” costituzionali di fondamentale importanza all'interno del nostro Stato di diritto, ossia “il rispetto delle norme e delle procedure previste della legge e il diritto dei cittadini di scegliere col voto tra programmi e schieramenti alternativi”. Il decreto-legge *de quo*, quindi, secondo il Presidente della Repubblica, sarebbe il prodotto di un necessario bilanciamento effettuato tra due valori entrambi basilari all'interno del nostro ordinamento costituzionale. In tale bilanciamento, prevale alla fine, con ogni evidenza, l'esigenza di consentire la partecipazione alla competizione elettorale delle forze politiche e, quindi, la necessità di tutelare il diritto di voto dei cittadini inteso come fondamentale architrave per garantire la tenuta democratica del sistema costituzionale. È lo stesso Governo d'altronde ad enunciare nel preambolo del decreto-legge come le disposizioni interpretative introdotte siano volte a “favorire la più ampia corrispondenza delle norme alla volontà del cittadino elettore, per rendere effettivo l'esercizio del diritto politico di elettorato attivo e passivo, nel rispetto

³⁰² Per quanto concerne la Regione Lazio, i rappresentanti della lista elettorale del Pdl non erano riusciti, per motivazioni contingenti, a presentare la lista medesima entro le ore 12 dell'ultimo giorno previsto per tale incombente. Per quanto riguarda la Regione Lombardia, invece, la documentazione presentata dalla lista del Presidente uscente della Regione era stata dichiarata incompleta dall'Ufficio centrale regionale a causa di irregolarità formali che concernevano prevalentemente l'autenticazione delle sottoscrizioni degli elettori.

³⁰³ Si tratta della risposta che il Capo dello Stato dà alle domande di due privati cittadini che gli chiedevano, rispettivamente, la prima di non emanare il decreto legge interpretativo perché lesivo del principio di parità della armi nella competizione elettorale e perché in grado di stravolgere le regole della stessa per favorire la partecipazione di una forza politica legittimamente esclusa, la seconda invece di garantire il diritto di voto di tutti i cittadini garantendo la partecipazione alle elezioni regionali di tutte le forze politiche. Le due domande e la risposta del Presidente della Repubblica sono pubblicate sul sito del Capo dello Stato, www.quirinale.it.

costituzionalmente dovuto per il favore nei confronti della espressione della volontà popolare”. L’esito del bilanciamento, seppur ben argomentato sia dal Governo in sede di formulazione del testo del decreto sia dal Capo dello Stato nell’esternazione poc’anzi commentata, non è stato però esente da critiche, che si sono levate copiose da parte della dottrina³⁰⁴. Secondo talune accreditate interpretazioni³⁰⁵, infatti, “la censura di fondo, quella che intacca senza riparo, in radice, l’atto governativo, privandolo di senso (quanto meno, di senso *in rapporto alla Costituzione*) riguarda la sua adozione al solo scopo di cambiare le regole del gioco mentre il gioco stesso è in corso”. Il decreto-legge, non appena emanato, è stato subito impugnato dalla Regione Lazio dinanzi alla Corte costituzionale che, con l’ordinanza n. 107 del 18 marzo 2010, ha negato la richiesta di sospensiva avanzata dall’ente locale argomentando sulla base della mancanza in concreto del *periculum in mora*³⁰⁶. La Corte ha rilevato come l’eventuale sospensione del decreto-legge in questione non sarebbe stata in grado di rimuovere in via definitiva la condizione di precarietà giuridica determinata dall’adozione dell’atto governativo al fine di rimediare agli errori, o presunti tali, delle forze politiche ma avrebbe a sua volta generato gravi incertezze tali da compromettere l’esercizio di diritti politici fondamentali nonché lo stesso svolgimento delle elezioni regionali. Sembra quindi, come a ragione sostenuto³⁰⁷, che la Corte abbia preferito l’incertezza operata dal legislatore, tramite la scelta di uno strumento di regolazione ontologicamente di carattere provvisorio come il decreto-legge, all’incertezza determinata da un provvedimento di sospensione

³⁰⁴ Cfr, tra gli altri, A. Ruggeri, *L’irragionevole decreto “salva-liste” e la ragion di Stato, ovvero sia il problematico “bilanciamento” tra il primato della politica e il primato della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2010, pag. 8 ss.; M. Villone, *Il decreto-truffa*, in www.costituzionalismo.it, 2010; G. Ferrara, *Il decreto salva-liste e l’abuso di potere normativo* e G. Azzariti, *Forma e sostanza nel diritto. A proposito del decreto legge n. 29 del 2010*, ivi, 2010.

³⁰⁵ A. Ruggeri, *op. ult. cit.*, pag. 8. L’Autore continua il proprio ragionamento affermando come non vi sia “caso più emblematico di smarrimento del valore democratico di quello in cui si viene meno alle regole del gioco, fosse anche per una sua volta e fosse anche in nome del nobile fine di dare voce ad una parte cospicua del corpo elettorale che, per errore della parte politica in cui si riconosce, rischia invero di restare politicamente non rappresentata”.

³⁰⁶ Il comma quarto dell’art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. legge La Loggia ha modificato l’art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 rendendo possibile nei giudizi di legittimità costituzionale sollevati in via principale la richiesta di sospensiva dell’atto legislativo impugnato qualora dall’esecuzione dello stesso possa derivare “il rischio di un irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico o all’ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini”.

³⁰⁷ A. Sterpa, *op. cit.*, pag. 22.

dell'atto avente forza di legge non seguito successivamente da una declaratoria di illegittimità costituzionale.

Per quanto concerne il contenuto normativo del decreto legge e, in particolare, i profili concernenti l'interpretazione autentica, che *ivi* rileva, è necessario segnalare come, secondo un autorevole orientamento dottrinale³⁰⁸, si tratti di norme pseudointerpretative che, lungi dal chiarire il significato di disposizioni oscure o oggetto di contenzioso elettorale, innovano il diritto vigente al fine di consentire la partecipazione alla competizione elettorale nelle regioni Lazio e Lombardia di una delle maggiori forze politiche nazionali.

Per quanto concerne il primo comma dell'art. 1 del decreto-legge *de quo*³⁰⁹, non è difficile constatare come la disposizione *ivi* contenuta abbia un contenuto innovativo e non interpretativo³¹⁰. Se ormai pacificamente una disposizione è ritenuta interpretativa quando attribuisce ad un enunciato normativo un significato astrattamente compatibile col tenore letterale dello stesso³¹¹, è facilmente rilevabile come il significato attribuito alla disposizione elettorale non avrebbe potuto essere ricavato dalla stessa senza l'integrazione posta in essere dal decreto-legge³¹². Secondo la disposizione interpretata, infatti, ciò che deve essere compiuto nella fascia oraria indicata è la "presentazione delle liste" e la presenza anche estemporanea dei delegati delle liste in Tribunale che, come risultato nel caso di

³⁰⁸ In tal senso, tra gli altri, G. Ferrara, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali*, cit., pag. 1; A. Cerri, *op. ult. cit.*, pag. 4; M. Villone, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali*, cit., pag. 1 ss.; L. Pedullà, *Sul decreto-legge interpretativo n. 29/2010 più noto come "salva-liste PdL"*, in www.forumcostituzionale.it, 2010, pag. 3.

³⁰⁹ Il primo comma dell'art. 1 del decreto-legge n. 29 del 2010 stabilisce che "il primo comma dell'articolo 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, si interpreta nel senso che il rispetto dei termini orari di presentazione delle liste si considera assolto quando, entro gli stessi, i delegati incaricati della presentazione delle liste, muniti della prescritta documentazione, abbiano fatto ingresso nei locali del Tribunale. La presenza entro il termine di legge nei locali del Tribunale dei delegati può essere provata con ogni mezzo idoneo". Il primo comma dell'art. 9 della legge n. 108 del 1968 a sua volta stabilisce che "le liste dei candidati per ogni collegio devono essere presentate alla cancelleria del tribunale di cui al primo comma dell'articolo precedente dalle ore 8 del trentesimo giorno alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedenti quelli della votazione; a tale scopo, per il periodo suddetto, la cancelleria del tribunale rimane aperta quotidianamente, compresi i giorni festivi, dalle ore 8 alle ore 20".

³¹⁰ In tal senso, in particolare, A. Sterpa, *Dall'incertezza da evitare all'incertezza da scegliere: la ormai conclusa vicenda del decreto-legge "salva-liste"*, in www.federalismi.it, 2010, pag. 6 e M. Villone, *op. ult. cit.*, pag. 1 ss. In realtà, quasi tutti i contributi apparsi sul Forum di Astrid concordano nel ritenere tale disposizione di contenuto innovativo.

³¹¹ In tal senso, cfr. le sentenze della Corte costituzionale nn. 155 del 1990 e 397 del 1994.

³¹² In tal senso, O. Chessa, *op. cit.*, pag. 1.

specie, sono successivamente riusciti dallo stesso senza aver consegnato la documentazione prescritta, non può considerarsi una delle possibili varianti di senso dell'enunciato oggetto di interpretazione bensì una vera e propria integrazione normativa³¹³. D'altronde se il primo comma dell'art. 1 del decreto-legge *de quo* avesse davvero contenuto interpretativo e non innovativo non si comprenderebbe la necessità di introdurre nell'ambito dell'articolo in considerazione un comma quarto³¹⁴ che rimette in termini i rappresentanti di lista che si sono trovati nella situazione descritta al comma primo³¹⁵. Per quanto riguarda, invece, il secondo e terzo comma dell'art. 1 del decreto-legge in questione³¹⁶, ossia le norme relative al caso Lombardia, i margini, seppur ristretti, per ritenerli interventi interpretativi sembrano sussistere³¹⁷. Le disposizioni dirette a “sanare” le sottoscrizioni delle liste elettorali, infatti, possono essere considerate di stampo interpretativo dal momento che rientrano nel quadro delle possibili varianti di significato delle disposizioni

³¹³ *Ibidem*.

³¹⁴ Il quarto comma dell'art. 1 del decreto-legge n. 29 del 2010 stabilisce che “per le medesime elezioni regionali i delegati che si siano trovati nelle condizioni di cui al comma 1 possono effettuare la presentazione delle liste dalle ore otto alle ore venti del primo giorno non festivo successivo a quello di entrata in vigore del presente decreto”.

³¹⁵ In tal senso, M. Villone, *op. ult. cit.*, pag. 2-3 il quale rileva come se il decreto-legge fosse stato davvero interpretativo non ci sarebbe stato bisogno di questa esplicita rimessione in termini disposta per via legislativa; sarebbe stato infatti compito dei giudici provvedere in merito applicando la norma interpretativa così introdotta.

³¹⁶ Il secondo comma dell'art. 1 del decreto-legge n. 29 del 2010 afferma che “il terzo comma dell'articolo 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, si interpreta nel senso che le firme si considerano valide anche se l'autenticazione non risulti corredata da tutti gli elementi richiesti dall'articolo 21, comma 2, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, purchè tali dati siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta. In particolare, la regolarità della autenticazione delle firme non è comunque inficiata dalla presenza di una irregolarità meramente formale quale la mancanza o la non leggibilità del timbro della autorità autenticante, dell'indicazione del luogo di autenticazione, nonché dell'indicazione della qualificazione dell'autorità autenticante, purchè autorizzata”. Il terzo comma del suddetto articolo stabilisce invece che “il quinto comma dell'articolo 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, si interpreta nel senso che le decisioni di ammissione di liste di candidati o di singoli candidati da parte dell'Ufficio centrale regionale sono definitive, non revocabili o modificabili dallo stesso Ufficio. Contro le decisioni di ammissione può essere proposto esclusivamente ricorso al Giudice amministrativo soltanto da chi vi abbia interesse. Contro le decisioni di eliminazione di liste di candidati oppure di singoli candidati è ammesso ricorso all'Ufficio centrale regionale, che può essere presentato, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, soltanto dai delegati della lista alla quale la decisione si riferisce. Avverso la decisione dell'Ufficio centrale regionale è ammesso immediatamente ricorso al Giudice amministrativo”.

³¹⁷ In tal senso, in particolare, G. de Vergottini, *op. cit.*, pag. 1; S. Staiano, *op. cit.*, pag. 2 ss; V. Onida, *op. cit.*, pag. 1; A. D'Aloia, *La incerta costituzionalità del decreto legge (non) interpretativo sulla presentazione delle liste per le elezioni regionali*, in [www.forumcostituzionale](http://www.forumcostituzionale.it), 2010, pag. 2 ss.; A. Sterpa, *op. cit.*, pag. 5 ss.; M. Massa, *op. cit.*, pag. 375-376.

originarie³¹⁸. Per quanto riguarda il secondo comma dell'art. 1 del decreto-legge, lo stesso era finalizzato a neutralizzare le irregolarità che avevano indotto l'Ufficio elettorale regionale della Lombardia ad escludere la lista presentata dal Presidente della Regione uscente, dopo averla in prima battuta ammessa³¹⁹. La norma in oggetto, infatti, pur essendo, come già anticipato, astrattamente compatibile con il testo della disposizione interpretata³²⁰, si poneva in netto contrasto con la giurisprudenza maggioritaria³²¹, seppur non unanime³²², che interpretava i requisiti delle sottoscrizioni delle liste in termini rigidi, sostenendo il carattere "sostanziale" e "vincolato" delle prescritte formalità.

Per quanto riguarda il terzo comma dell'art. 1 dell'atto governativo in questione, lo stesso pone come variante di significato del comma quinto dell'art. 9 della legge del 1968³²³ quella in grado di favorire, anche nell'individuazione della sede giurisdizionale o amministrativa ove far valere i presunti vizi delle liste, la partecipazione della lista del Presidente uscente alla competizione elettorale.

Carattere indubbiamente innovativo ha infine l'art. 2 del decreto in oggetto³²⁴ che stabilisce una riduzione dei termini per l'affissione delle candidature nei Comuni interessati dallo svolgimento della competizione elettorale³²⁵. Tale norma si è palesata necessaria per non rendere illegittimo il procedimento elettorale a seguito dell'applicazione delle altre norme contenute nel testo del decreto; l'ammissione di

³¹⁸ In tal senso, A. Sterpa, *op. cit.*, pag. 5-6.

³¹⁹ M. Massa, *op. cit.*, pag. 375.

³²⁰ La disposizione interpretata è il terzo comma dell'art. 9 della legge n. 108 del 1968 che stabilisce che "la firma degli elettori deve avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della L. 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto".

³²¹ In tal senso, si vedano le sentenze del Consiglio di Stato 3 marzo 2005, n. 835 e 23 settembre 2005, n. 5011.

³²² In senso contrario all'orientamento prevalente, Consiglio di Stato, 7 novembre 2006, n. 6545 e 17 settembre 2008, n. 4373.

³²³ Il quinto comma dell'art. 9 della legge n. 108 del 1968 stabilisce che "contro le decisioni di eliminazione di liste o di candidati, i delegati di lista possono, entro 24 ore dalla comunicazione, ricorrere all'Ufficio centrale regionale".

³²⁴ Tale articolo prevede che "limitatamente alle consultazioni per il rinnovo degli organi delle Regioni a statuto ordinario fissate per il 28 e 29 marzo 2010, l'affissione del manifesto recante le liste e le candidature ammesse deve avvenire a cura dei sindaci, non oltre il sesto giorno antecedente la data della votazione".

³²⁵ A. Sterpa, *op. cit.*, pag. 7.

una lista, in altre parole, avrebbe dovuto consentire l'affissione del manifesto nei Comuni interessati nei termini di legge³²⁶.

A prescindere comunque dalla disputa sul carattere interpretativo, globalmente o parzialmente innovativo del decreto-legge *de quo*, è necessario chiedersi se tale atto si ponga in contrasto con precetti o valori di rilievo costituzionale. Come si vedrà infatti in modo approfondito nel prosieguo della trattazione, secondo l'orientamento ormai prevalente presso la Corte costituzionale, “non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi in entrambi i casi di accertare se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti”³²⁷. Secondo tale indirizzo ermeneutico, quindi, la legge pseudointerpretativa non sarebbe *in re ipsa* illegittima ma andrebbe sottoposta al sindacato tipico delle leggi retroattive che tipicamente si fonda, a sua volta, sulla verifica del bilanciamento operato dal legislatore tra i diversi interessi di rilievo costituzionale confliggenti³²⁸. Orbene, nel caso di specie, è difficile negare che le disposizioni del decreto-legge siano state emanate al fine precipuo di influire sui procedimenti giurisdizionali in corso, per condizionarne l'esito in modo tale da permettere la partecipazione alla competizione elettorale delle liste escluse³²⁹. In tale prospettiva, quindi, l'intervento interpretativo-retroattivo operato dal Governo sarebbe censurabile sotto il profilo della ragionevolezza, in virtù della sua incidenza su determinati giudizi e procedimenti pendenti nonché per violazione del principio di uguaglianza, avendo le norme ivi contenute discriminato senza alcun valido motivo giustificatore i soggetti politici presentatori delle liste elettorali³³⁰.

Ulteriore profilo critico che concerne il tema dell'interpretazione autentica nella vicenda in esame è quello che riguarda il profilo soggettivo, ossia l'interrogativo su a chi spetti tra Stato e Regioni il potere di porre norme interpretative in materia

³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ Sentenza Corte costituzionale n. 74 del 2008.

³²⁸ M. Massa, *op. ult. cit.*, pag. 376.

³²⁹ Come rileva A. D'Aloia, *op. cit.*, pag. 4, si tratta di “una norma manifestamente ‘casistica’, che tenta di fotografare (..) una vicenda singolare, e in un certo senso ancora oscura nel suo effettivo svolgimento, e che opera nel senso di interferire con la soluzione di una specifica controversia”.

³³⁰ In tal senso, in particolare, A. Anzon Demming, *op. cit.*, pag. 1 e A. D'Andrea, *op. cit.*, pag. 1-2.

elettorale. Come ha affermato chiaramente la sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2006, “l’emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell’organo legiferante” e, in virtù di tale considerazione, non può ammettersi che tale potestà sopravviva perché “solo l’autore della disposizione che viene interpretata può essere considerato l’unico depositario della volontà legislativa espressa in quella sede”. La Corte aggiunge che “quella di interpretazione autentica è una legge espressione della potestà legislativa – e non già di una “soggettiva” volontà chiarificatrice del suo autore – e pertanto essa, al pari di qualsiasi legge, può provenire soltanto dall’organo attualmente investito di tale potestà, senza che in alcun modo rilevi la qualità di “autore” della legge interpretata”. Alla luce delle considerazioni espresse dai giudici costituzionali nella sentenza sopra citata sulla base delle quali è desumibile in termini netti che la potestà di porre norme di interpretazione autentica appartiene all’organo che è investito della potestà legislativa nell’ambito materiale in oggetto, occorre quindi chiedersi se la potestà legislativa in materia di elezione dei Consigli regionali spetti, sulla base delle norme vigenti, allo Stato o alle singole Regioni. Secondo il dettato costituzionale originario, antecedente alle modifiche introdotte tramite la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, in base dell’art. 122 Cost. spettava allo Stato la potestà di regolare tramite legge della Repubblica il procedimento elettorale e il sistema di elezione dei consiglieri regionali. Lo Stato aveva esercitato tale competenza, adottando la legge n. 108 del 1968 recante, come già visto, la disciplina per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario. Il “nuovo” art. 122 Cost., invece, prevede che “il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”. Come specificato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 196 del 2003, a seguito di tale riforma costituzionale, “le leggi statali in materia conservano la loro efficacia, in forza del principio di continuità, fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali: ma la potestà legislativa in tema di elezione dei Consigli regionali spetta ormai alle Regioni”. Lo Stato è intervenuto ad attuare la nuova disposizione costituzionale tramite l’adozione della legge 2 luglio 2004 n. 165 senza tuttavia porre

norme sulla presentazione delle liste o delle candidature per l'elezione del Consiglio regionale. Dal momento che, quindi, come affermato nell'art. 1 della legge in questione, la disciplina statale adottata è finalizzata a porre in maniera esclusiva i principi fondamentali della materia, se ne può dedurre che, non avendo sancito alcunché in materia di presentazione delle liste, in tale ambito possa pienamente dispiegarsi la potestà legislativa regionale. Il legislatore statale non potrebbe quindi intervenire e interpretare autenticamente disposizioni che non sono contenute nella legge quadro statale e che, in virtù della mancata inclusione, non possono assurgere al rango di principi fondamentali regolatori della materia³³¹. Secondo il nuovo riparto di competenze, quindi, la disciplina della presentazione delle liste elettorali, includente i profili concernenti la tempistica, la compilazione della lista medesima, la formulazione delle candidature nonché la documentazione da allegare, rientrerebbe nella competenza legislativa delle Regioni che ben potrebbero, come ha fatto la Regione Lazio rinviare alla disciplina previgente statale, ossia la legge n. 108 del 1968³³². In merito a tale rinvio, si è discusso in particolare se lo stesso consentisse allo Stato di intervenire in via interpretativa per chiarire il significato di disposizioni adottate dal Parlamento ma ormai incorporate nella legge regionale laziale. Secondo l'ordinanza del Tar Lazio che ha rigettato l'istanza di sospensiva della delibera di esclusione dalla competizione elettorale regionale della lista del Pdl³³³, si tratta di un rinvio materiale o fisso, che rende le disposizioni interessate "patrimonio normativo

³³¹ In tal senso, A. Sterpa, *op. cit.*, pag. 10.

³³² La Regione Lazio ha adottato la legge 13 gennaio 2005, n. 2 recante "Disposizioni in materia di elezione del Presidente della regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale". Il secondo comma dell'art. 1 rinvia esplicitamente, per quanto non disciplinato dalla legge stessa, alla legge 17 febbraio 1968, n. 108 e alla successiva legge 23 febbraio 1995, n. 43, di modifica della stessa.

³³³ Si tratta dell'ordinanza del Tar Lazio n. 1119 dell'8 marzo 2010 che considera cedevole la normativa statale introdotta tramite decreto-legge a seguito dell'intervento legislativo regionale in materia. In senso parzialmente difforme dispone l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 1302 del 20 marzo 2010 che, pur respingendo l'appello, con una motivazione meno articolata di quella utilizzata nell'ordinanza del Tar Lazio e senza prendere posizione sulla natura del rinvio, sostiene l'applicabilità del decreto nella Regione Lazio. In dottrina, a sostegno della natura materiale del rinvio si veda, tra gli altri, S. Staiano, *op. cit.*, pag. 8; C. Fusaro, *op. cit.*, pag. 6; A. Sterpa, *op. cit.*, pag. 12. In senso contrario M. Villone, pag. 7; O. Chessa, *op. cit.*, pag. 4. La tesi a favore della natura mobile o formale del rinvio ha indubbiamente un elemento testuale a suo favore; la legge regionale n. 2 del 2005, infatti, nel richiamare, come già detto, le leggi nn. 108 del 1968 e 43 del 1995 aggiunge l'inciso "e successive modificazioni e integrazioni". Tale elemento seppur non decisivo, come dimostra la decisione in senso contrario del Tar Lazio, costituisce comunque un indice sintomatico non irrilevante a favore della tesi del rinvio alla fonte.

regionale”³³⁴ e, in virtù di ciò, non più suscettibili di essere aggiornate dal legislatore statale, neanche tramite interventi meramente interpretativi. Nella Regione Lombardia, tale problema non si è posto stante l’assenza di una disciplina elettorale regionale che rendeva necessitata l’applicazione della disciplina statale di dettaglio. Anche in tale caso, però è assai dubbio, in virtù delle argomentazioni addotte che allo Stato permanga il potere di porre norme modificative della suddetta regolamentazione, anche nel caso si tratti di disposizioni interpretative volte esclusivamente ad incidere sul significato da attribuire agli enunciati del testo.

Parte della dottrina³³⁵ ha giustificato l’intervento interpretativo statale lesivo del riparto di competenze delineato dall’art. 122 Cost. in virtù dell’art. 120 Cost.. In tale ottica, il rischio che, a causa degli eventi e degli errori verificatisi, venissero minati all’interno del territorio nazionale il mantenimento dell’unità giuridica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti nella specie i diritti civili avrebbe reso necessario l’intervento in chiave sostitutiva del Governo tramite lo strumento della decretazione d’urgenza³³⁶. A prescindere, in ogni modo, dalla correttezza dell’inquadramento dogmatico dell’intervento interpretativo all’interno dell’alveo dell’art. 120 Cost., perlomeno dubbio in virtù dell’interrogativo tuttora attuale circa l’ammissibilità di poteri sostitutivi nel campo legislativo, è necessario rilevare come, nel complesso, anche sotto il profilo concernente il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni il decreto-legge salva-liste susciti molteplici dubbi e interrogativi circa la sua compatibilità con l’art. 122 Cost. così come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale.

Il decreto-legge *de quo*, quindi, come si è ampiamente dimostrato, lungi dall’aver chiarito in maniera stabile e definitiva una normativa oscura od oggetto di pregressi contrasti giurisprudenziali, ha sollevato molteplici questioni giuridico-istituzionali che sono tuttora aperte ed oggetto di intenso dibattito speculativo. Come è noto, inoltre, tale decreto non ha trovato effettiva applicazione da parte degli organi giurisdizionali e non è stato nemmeno convertito in legge; il Parlamento si è limitato ad approvare la legge 22 aprile 2010, n. 60 per sanare gli effetti giuridici prodotti

³³⁴ L’espressione è di A. Sterpa, *op. cit.*, pag. 13.

³³⁵ In tal senso, in particolare, S. Staiano, *op. cit.*, pag. 8-9. In senso analogo A. Cerri, *op. cit.*, pag. 1.

³³⁶ Secondo S. Staiano, *op. cit.*, pag. 9, non si può escludere “che “necessario ed urgente” possa essere un intervento di interpretazione autentica, quando le lesioni che chiamano in causa la competenza funzionale dello Stato stiano per prodursi nelle sedi dell’applicazione della legge”.

dall'atto governativo³³⁷. La scelta effettuata in sede parlamentare di non convertire il decreto-legge in questione ma di limitarsi a sanarne gli effetti è probabilmente dovuta alla volontà politica di non riprodurre in via definitiva all'interno dell'ordinamento disposizioni normative della cui costituzionalità era lecito dubitare e che, d'altronde, avevano già prodotto gli effetti giuridici per cui erano state adottate³³⁸. In virtù della mancata conversione in legge, la Corte costituzionale ha dichiarato con l'ordinanza n. 204 del 2010 manifestamente inammissibili i ricorsi di legittimità costituzionale presentati contro il decreto-legge dal Lazio e successivamente dalle Regioni Piemonte e Toscana. In armonia con i propri precedenti giurisprudenziali, la Corte ha confermato come la legge di sanatoria non possa essere considerata un "idoneo equipollente" della legge di conversione ma che, in considerazione del differente contenuto sostanziale, debba essere oggetto di impugnazione autonoma.

La complessa vicenda, esaminata in maniera tutt'altro che esaustiva a causa delle molteplici dinamiche e questioni giuridiche da essa implicate, testimonia come l'interpretazione autentica operata tramite decreto-legge in una materia come quella elettorale³³⁹, di vitale rilevanza per la tenuta del sistema democratico, sia in grado di creare un vero e proprio "cortocircuito" istituzionale minando alle fondamenta il principio della certezza del diritto e l'esercizio dei diritti civili e politici dei cittadini.

2.2. I presupposti di necessità ed urgenza nei decreti-legge interpretativi

Nella prassi repubblicana si è assistito ad un considerevole utilizzo sia di disposizioni di interpretazione autentica in decreti-legge *omnibus* sia, come precedentemente visto, di atti governativi esplicitamente finalizzati a tale scopo³⁴⁰.

³³⁷ La legge di sanatoria n. 60 del 2010 è composta di un unico articolo che stabilisce che "restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29".

³³⁸ In tal senso, A. Sterpa, *op. cit.*, pag. 22.

³³⁹ Il decreto-legge n. 29 del 2010 ha posto infatti un ulteriore interrogativo circa la possibilità che la materia elettorale venga disciplinata tramite decreto-legge stante la dizione dell'art. 72, quarto comma, Cost. che riserva alla procedura normale di esame e di approvazione diretta delle Camere i disegni di legge in materia elettorale e stante, altresì, l'art. 15, secondo comma, lett. b) della legge 23 agosto 1988, n. 400 che vieta al Governo di intervenire tramite decreto-legge nelle materie indicate nell'art. 72, quarto comma, Cost..

³⁴⁰ In tal senso, A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, vol. I, Cedam, Padova, 1997, pag. 452, nt. 326.

In dottrina³⁴¹ si è, a tal proposito, ampiamente discusso circa la compatibilità tra l'interpretazione autentica e lo strumento della decretazione d'urgenza.

La prima obiezione sollevata per contestare l'ammissibilità di decreti-legge interpretativi fa leva sulla mancanza di coincidenza soggettiva tra l'organo interpretante, ossia il Governo, e l'organo che ha posto in essere la disposizione interpretata, ossia il Parlamento³⁴². Tale contestazione è facilmente superabile se solo si considera, come già ampiamente sottolineato nel corso della trattazione, che, ormai pacificamente, per verificare il presupposto dell'autenticità dell'interpretazione non si fa riferimento né all'identità storica, né a quella organica bensì a quella funzionale³⁴³.

La seconda obiezione mossa nei confronti dei decreti-legge interpretativi sottolinea come la decretazione d'urgenza sia uno strumento ontologicamente inidoneo a garantire la certezza del diritto che costituisce invece il fine ultimo che persegue il legislatore quando pone norme di interpretazione autentica³⁴⁴. Il decreto-legge in quanto atto normativo precario, destinato ad acquisire stabilità giuridica solo se convertito dal Parlamento entro sessanta giorni, non sarebbe quindi strutturalmente in grado di porre norme finalizzate a chiarire in via definitiva il significato di altre disposizioni legislative. Si pensi, ad esempio, alle gravi conseguenze in termini di coerenza ordinamentale prodotte da decisioni giudiziali definitive assunte sulla base di un decreto-legge interpretativo che è successivamente decaduto per mancata conversione entro i termini. L'eventuale legge di sanatoria adottata dal Parlamento, infatti, lungi dal garantire l'ultrattività delle norme esegetiche poste nel decreto, si limiterebbe meramente a convalidare gli effetti prodotti dall'atto non convertito, eventualmente facendo salvi gli atti emanati in virtù dell'interpretazione posta dal

³⁴¹ In tal senso, in particolare, A. Pugiotto, *Una radicata patologia: i decreti legge d'interpretazione autentica*, cit., pag. 241 ss.; A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 253 ss.; P. Carnevale, A. Celotto, *Il parametro «eventuale»*, cit., pag. 87 ss.; A. Gardino Carli, *Il legislatore interprete*, cit., pag. 80 ss.; G. Verde, *L'interpretazione autentica della legge*, cit., pag. 15, G. Serges, *op. cit.*, pag. 274.

³⁴² In tal senso, C. Fiumanò, *Decreti-legge di interpretazione autentica di leggi del Parlamento?*, in *Il foro italiano*, 1978, n. 10, pag. 2275. Secondo E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1971, pag. 204, la potestà di interpretazione autentica della legge costituisce attività propria solo del potere legislativo con necessaria esclusione, oltre che ovviamente del potere giudiziario, altresì del potere esecutivo.

³⁴³ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 81.

³⁴⁴ In tal senso, cfr., tra gli altri, A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 257 ss.; G. Serges, *op. cit.*, pag. 277 ss.; A. Simoncini, *La "fine" della reiterazione dei decreti legge*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, pag. 53-54, nt. 124.

Governo³⁴⁵. In questo caso, è di palese evidenza come le esigenze di stabilizzazione normativa insite nell'intervento interpretativo determinino in concreto effetti di incertezza e contraddittorietà sistemica nonché un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti che hanno proposto la medesima domanda giudiziale in momenti diversi³⁴⁶. Sebbene sia vero che la irreversibilità degli effetti costituisca un tratto distintivo della decretazione d'urgenza in generale, è però altrettanto vero come sussista un'incompatibilità di fondo, difficilmente sanabile, tra i fini delle norme interpretative e il regime giuridico del decreto-legge³⁴⁷.

Sulla base di tale obiezione, indubbiamente fondata nei suoi presupposti teorici e logici, parte della dottrina³⁴⁸ ha sostenuto, quindi, l'inammissibilità di decreti-legge interpretativi.

Al fine di evitare incertezza normativa e aporie all'interno dell'ordinamento, in giurisprudenza è stata avanzata la tesi di condizionare l'efficacia interpretativa del decreto-legge all'eventuale conversione in legge. La Corte di Cassazione, sezione lavoro, nella sentenza 10 febbraio 1992, n. 1484, infatti, ha statuito che "soltanto la legge può avere efficacia interpretativa autentica di un'altra legge e, prima della conversione in legge di un decreto legge (a contenuto interpretativo) non si è propriamente in presenza di una legge, essendone la efficacia risolutivamente subordinata alla conversione". La Corte continua il ragionamento affermando che "ammettere che un decreto legge, non convertito, possa avere efficacia retroattiva di interpretazione autentica, significherebbe introdurre gravi elementi di turbamento nella gerarchia delle fonti, ed alterare anche l'ordine dei rapporti del potere legislativo, e della sua funzione normativa, con l'esecutivo".

Si tratta, è vero, di una sentenza pressoché isolata³⁴⁹ nella giurisprudenza ma che manifesta esplicitamente il disagio istituzionale esistente e il tentativo di reagire ad una prassi, quella dei decreti-legge interpretativi, in grado di produrre gravi conseguenze sia sul piano oggettivo della certezza del diritto sia sul versante soggettivo della tutela delle posizioni giuridiche individuali, potenzialmente variabile

³⁴⁵ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 91.

³⁴⁶ G. Serges, *op. cit.*, pag. 277.

³⁴⁷ In tal senso, G. Serges, *op. cit.*, pag. 278.

³⁴⁸ In particolare, G. Serges, *op. cit.*, pag. 279.

³⁴⁹ In senso pressoché analogo si registra solamente la sentenza della Corte di Cassazione, sez. I civile, 11 dicembre 1996, n. 11040.

in base alle dinamiche temporali dei procedimenti giudiziali in cui le stesse vengono azionate.

Come è stato correttamente riscontrato in dottrina³⁵⁰, la sentenza della Corte di Cassazione costituisce un indice manifesto di un processo di progressiva frantumazione e relativizzazione dell'efficacia dei decreti-legge in relazione a particolari fattispecie e a specifici presupposti fattuali.

La terza argomentazione, forse nella fase attuale la più efficace, a favore dell'inammissibilità dei decreti-legge di interpretazione autentica fa leva sulla insussistenza dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza nel caso di intervento per finalità esegetiche. In tale prospettiva, sarebbe necessario riscontrare caso per caso la sussistenza dei presupposti legittimanti il decreto-legge verificando la sussistenza di gravi incertezze interpretative in grado di riverberarsi, in carenza dell'intervento governativo, sulla certezza giuridica e sulla tutela delle posizioni soggettive. Nei casi invece di interventi interpretativi finalizzati a rovesciare un diritto vivente sgradito al Governo oppure volti a imporre una linea di politica del diritto più consona alla maggioranza, sarebbe assai difficile riscontrare la sussistenza dei presupposti legittimanti la decretazione governativa³⁵¹. Un indice della carenza dei requisiti in questione potrebbe consistere nella lunga distanza temporale intercorsa tra l'adozione della legge interpretata e l'emanazione del decreto-legge interpretativo. In tal caso è molto probabile che sulla disposizione reinterpretata dal Governo non si fossero palesati dubbi ermeneutici oggetto di contenzioso giurisprudenziale, come tali in grado di compromettere la stabilità giuridica, ma che l'esecutivo intendesse semplicemente operare un *revirement* esegetico per attuare il proprio indirizzo politico con efficacia *ex tunc*.

Con l'emanazione da parte della Corte costituzionale della sentenza n. 29 del 1995, l'opzione di contrastare i decreti-legge interpretativi tramite un controllo effettivo e concreto sulla sussistenza dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza ha trovato terreno fertile. Come noto infatti, prima della pronuncia *de qua*, si riteneva pacificamente nella giurisprudenza costituzionale che l'esistenza dei requisiti

³⁵⁰ L'osservazione è di A. Pugiotto, *Una radicata patologia: i decreti legge d'interpretazione autentica*, cit., pag. 259, che a sua volta rinvia a A. Ruggeri, *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti-legge*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, n. 1, pag. 251 ss..

³⁵¹ In tal senso, A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 255.

giustificanti *ex art. 77 Cost.* la decretazione governativa fosse rimessa alla libera valutazione politica del Parlamento, senza che la Corte costituzionale potesse compiere autonomamente una propria valutazione in merito. La sentenza n. 29 del 1995 afferma per la prima volta che “la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l’urgenza di provvedere tramite l’utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell’adozione del predetto atto, di modo che l’eventuale evidente mancanza di quel presupposto costituisce tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto legge, in ipotesi adottato al di fuori dell’ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione”. Tale pronuncia, inaugurando un nuovo orientamento della Corte costituzionale in merito al sindacato sulla decretazione d’urgenza, fornisce un valido e potenzialmente efficace strumento di controllo della legittimità costituzionale dei decreti-legge interpretativi. La portata della sentenza in questione, apparentemente ridimensionata nella giurisprudenza successiva³⁵², ha ripreso vigore con la già analizzata sentenza n. 341 del 2003 che, pur respingendo la questione di legittimità costituzionale di un decreto-legge interpretativo, effettua un controllo effettivo, in base all’analisi dei presupposti fattuali e dei lavori parlamentari, circa la sussistenza dei presupposti *ex art. 77 Cost.*

L’indirizzo giurisprudenziale avviato dalla sentenza n. 29 del 1995 viene poi chiaramente confermato con le sentenze costituzionali nn. 171 del 2007 e 128 del 2008. La sentenza del 2007³⁵³ è la prima in assoluto a dichiarare l’illegittimità

³⁵² Proprio in riferimento ad un decreto-legge intervenuto in materia di tassi usurari, la Corte costituzionale con la sentenza n. 29 del 2002 sembra smentire se stessa affermando che “eventuali vizi attinenti ai presupposti della decretazione d’urgenza devono ritenersi sanati in linea di principio dalla conversione in legge e che deve comunque escludersi che nella specie si versi in ipotesi di macroscopico difetto dei presupposti della decretazione”. L’assunto della Corte è contraddittorio dal momento che se, come espressamente dichiarato, la legge di conversione sana i vizi del decreto-legge, non si comprende la necessità di affermare comunque la non sussistenza della evidente mancanza dei presupposti della decretazione d’urgenza.

³⁵³ I commenti a tale importante sentenza sono stati numerosissimi in dottrina. Si vedano, tra gli altri, i contributi di R. Romboli, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Foro italiano*, 2007, nn. 7-8, pt. I, pag. 1985 ss.; P. Carnevale, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2007; A. Ruggeri, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Il Foro italiano*, 2007, n. 10, pag. 2664 ss.;

costituzionale di una disposizione di un decreto legge per “evidente mancanza” dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza³⁵⁴. La Corte rileva in particolare come la norma in questione, concernendo la modifica di una disposizione inerente alle cause di incandidabilità, profilo che rientra nell’ambito della materia elettorale, sia totalmente estranea all’ambito materiale disciplinato dalle altre disposizioni del decreto-legge, che come affermato nel preambolo dello stesso, è finalizzato ad assicurare la funzionalità dell’ordinamento degli enti locali “con particolare riferimento alle procedure di approvazione dei bilanci di previsione, alle difficoltà finanziarie dei comuni di ridotta dimensione ed al risanamento di situazioni di dissesto finanziario”. In questo caso, quindi, l’evidente insussistenza dei presupposti legittimanti la decretazione d’urgenza nella disposizione censurata viene argomentata sulla base dell’estraneità della medesima rispetto alle altre norme previste nel decreto che rivelano invece, nell’insieme, un contenuto omogeneo.

La vicenda relativa all’art. 7, primo comma, lett. a) del decreto-legge n. 80 del 2004, conclusasi con la declaratoria di illegittimità costituzionale, è altresì rilevante per il tentativo operato dal legislatore in sede di conversione di qualificare la disposizione ivi contenuta come norma di interpretazione autentica al fine di attribuirle efficacia retroattiva³⁵⁵. Sia la relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione³⁵⁶, sia la riformulazione dell’art. 7 effettuata in sede parlamentare³⁵⁷

A. Celotto, *C’è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cassazione penale*, 2007, n. 10, pag. 3559 ss..

³⁵⁴ La Corte costituzionale con la sentenza in questione dichiara costituzionalmente illegittimo l’art. 7, primo comma, lettera a), così come convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140. Tale disposizione provvedeva a modificare l’art. 58, primo comma del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che definisce le cause ostative alla candidatura a determinate cariche pubbliche negli enti locali. La disposizione del decreto-legge provvede ad aggiungere all’articolo 58, primo comma, lettera b) che faceva riferimento all’art. 314, ossia al reato di peculato, il sintagma “primo comma” in modo tale da espungere dalla cause ostative alla candidatura la condanna per peculato d’uso. Per un’analisi dettagliata dell’intera vicenda ed in particolare delle motivazioni di carattere contingente che hanno portato all’inserimento nel decreto-legge di tale disposizione, cfr. G. D’Amico, *Governo legislatore o Governo giudice? Il decreto-legge n. 80 del 2004 al vaglio della Corte costituzionale, ovvero dell’irresistibile tentazione del legislatore a farsi giudice in causa propria*, in *Diritto pubblico*, 2004, n. 3, pag. 1109 ss..

³⁵⁵ In tal senso, G. D’Amico, *op. cit.*, pag. 1118 ss..

³⁵⁶ Nella relazione che accompagna il progetto legislativo si legge infatti che “L’attuale formulazione degli artt. 58 (cause ostative alla candidatura) e 59 (sospensione e decadenza di diritto) del Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, non stabilisce una perfetta specularità tra cause ostative alla candidatura e alla permanenza in carica presso gli organi degli enti locali, previste dall’art. 58, co. 1, e cause di sospensione dalle cariche elettive, di cui all’art. 59. Ciò determina difficoltà interpretative ed applicative della stessa normativa a seconda del momento nell’ambito del procedimento elettorale che viene preso in considerazione”.

tentano infatti di accreditare la norma in questione come la necessaria soluzione legislativa a difficoltà interpretative sorte in sede di applicazione dell'art. 58 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali. Lo sforzo ermeneutico operato dal legislatore di qualificare la norma *de qua* come fonte meramente interpretativa, seppur non riuscito, testimonia ancora una volta come lo strumento dell'esegesi legislativa venga spesso utilizzato non per chiarire il significato di precedenti enunciati normativi ma per attribuire surrettiziamente alle norme d'interpretazione autentica efficacia retroattiva.

Anche la sentenza n. 128 del 2008 si pone sulla scia tracciata dalla pronuncia del 2007 e dichiara costituzionalmente illegittime alcune disposizioni contenute in un decreto-legge perché adottate in evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza³⁵⁸. In questo caso, la Corte costituzionale utilizza il criterio della disomogeneità come mero indice *ad adiuvandum* affermando l'insussistenza dei requisiti *ex art. 77 Cost.* prevalentemente sulla base di un giudizio di congruità normativa tra le norme in oggetto e i fini dichiarati dal Governo, enunciati sia nel decreto-legge sia nella relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione³⁵⁹.

Le due sentenze esaminate, come già rilevato, offrono quindi ai giudici costituzionali un argomento efficacemente spendibile nel sindacato di legittimità costituzionale dei decreti-legge interpretativi. Nella fase attuale, quindi, sussistono le condizioni perché l'utilizzo della decretazione d'urgenza per finalità interpretative sia sottoposto ad uno

³⁵⁷ L'art. 7 della legge di conversione 29 maggio 2004, n. 120 afferma infatti come le modificazioni effettuate dal decreto-legge al testo unico sugli enti locali siano finalizzate a "chiarire e definire i presupposti e le condizioni rilevanti per il mantenimento delle cariche pubbliche ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica".

³⁵⁸ Con la pronuncia in oggetto, la Corte costituzionale annulla l'art. 18, secondo e terzo comma, nonché l'art. 2, commi centocinque e centosei, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 recante "Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria" nel testo sostituito in sede di conversione dalla legge 24 novembre 2006, n. 286. Gli articoli in questione costituivano vere e proprie norme-provvedimento, disponendo a favore del Comune di Bari l'espropriazione del teatro Petruzzelli. Per un commento a tale sentenza si vedano, tra i tanti altri, i contributi di D. Chinni, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, n. 12, pag. 2670 ss.; A. Celotto, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, n. 2, pag. 1502 ss. e *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto-legge*, in www.giustamm.it; A. Ruggeri, *"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost., n. 128 del 2008)*, in *Foro italiano*, 2008, n. 10, pt. I, pag. 3048 ss..

³⁵⁹ In tal senso, D. Chinni, *op. ult. cit.*, pag. 2675.

strict scrutiny in grado di verificare, caso per caso, la compatibilità tra lo strumento normativo scelto e la funzione dell'interpretazione autentica³⁶⁰.

3. Decreti legislativi ed interpretazione autentica

Per quanto riguarda invece il problema dell'ammissibilità di decreti legislativi interpretativi, la dottrina maggioritaria³⁶¹ si esprime perlopiù in termini positivi. La principale argomentazione a favore fa leva sulle caratteristiche della delega all'esercizio della potestà legislativa *ex art. 76 Cost.* che coinvolgerebbe *naturaliter* tutte le manifestazioni della funzione legislativa stessa, inclusa logicamente anche quella interpretativa³⁶². In virtù quindi del parallelismo supposto tra esercizio della funzione legislativa ed esercizio delegato della funzione legislativa si giustifica in via generale l'adozione di decreti legislativi di interpretazione autentica³⁶³.

Il principale problema che pone l'uso della delegazione legislativa per finalità interpretative riguarda invero l'interrogativo circa la possibilità per il decreto legislativo di stabilire autonomamente al suo interno norme di interpretazione autentica senza che nella legge delega vi sia un'esplicita attribuzione di tale potestà. Secondo talune interpretazioni³⁶⁴, a meno che la legge di delegazione non escluda espressamente il ricorso all'interpretazione autentica, ben può il decreto legislativo porre norme di interpretazione autentica anche in assenza di esplicita indicazione sul punto da parte del legislatore parlamentare. In tale prospettiva, l'esigenza di porre una norma interpretativa di una precedente disposizione legislativa ben potrebbe porsi nella fase di attuazione dei principi e criteri direttivi indicati nella legge parlamentare³⁶⁵. L'operazione esegetica del Governo potrebbe, quindi, essere resa necessaria dall'esigenza di specificare nell'esercizio del potere delegato quale sia l'unico significato di una precedente disposizione legislativa compatibile con i principi posti dal legislatore parlamentare³⁶⁶.

³⁶⁰ A. Pugiotto, *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, cit., pag. 2763.

³⁶¹ In tal senso, in particolare, G. Verde, *L'interpretazione autentica della legge*, cit., pag. 20 ss.; P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 89; G. Serges, *op. cit.*, pag. 279 ss; A. Gardino Carli, *Il legislatore interprete*, cit., pag. 34.

³⁶² In tale ottica, in particolare, G. Verde, *op. cit.*, pag. 20.

³⁶³ G. Verde, *op. cit.*, pag. 23.

³⁶⁴ In tal senso, G. Verde, *op. cit.*, pag. 23; P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 89.

³⁶⁵ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 89.

³⁶⁶ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 89-90.

Secondo un diverso indirizzo ermeneutico³⁶⁷, anch'esso diffuso in dottrina, il decreto legislativo potrebbe contenere norme interpretative solo se espressamente autorizzato dalla legge delega. In tale ottica si è rilevato come il complesso procedimento della delegazione legislativa renda difficile supporre che i principi e i criteri direttivi indicati dal legislatore parlamentare siano idonei a fungere da parametro guida per l'introduzione di norme interpretative; tale *modus operandi* ben potrebbe essere sostituito più semplicemente con l'introduzione della disposizione di interpretazione autentica all'interno della medesima legge di delegazione³⁶⁸. Secondo un orientamento dottrinale³⁶⁹, l'unica strada possibile per contrastare l'utilizzo di deleghe tacite facoltizzanti interventi legislativi di stampo esegetico da parte del Governo sarebbe quella di reinterpretare alla luce delle coordinate costituzionali il procedimento di delegazione legislativa, evolutosi nel corso del tempo fino ad assumere una fisionomia lontana da quella originariamente concepita dai Costituenti. Il testo costituzionale, infatti, concepisce e struttura la delegazione legislativa non come delega di funzione ma come delega di atto, assumendo il decreto legislativo la forma necessitata di un atto legislativo vincolato³⁷⁰. In tale prospettiva, operando la legge di delegazione come limite interno all'esercizio del potere legislativo dal Parte del Governo, qualora il decreto legislativo non si limitasse ad esercitare il solo potere normativo attribuitogli espressamente dal Parlamento, potrebbe configurarsi il vizio, sindacabile nel giudizio di legittimità costituzionale, di eccesso di delega³⁷¹. In ogni modo, il problema fondamentale che è insito nel fenomeno delle deleghe tacite è quello concernente l'efficacia delle disposizioni interpretative contenute negli atti normativi delegati³⁷². Nel caso di legge di delegazione che non attribuisca al Governo la potestà interpretativa di precedenti enunciati, sarebbe propriamente il legislatore delegato a stabilire autonomamente di attribuire ad una norma da esso adottata efficacia retroattiva. Orbene, la decisione circa l'efficacia temporale delle disposizioni legislative delegate, costituendo il principio di irretroattività secondo un

³⁶⁷ In tal senso, in particolare, A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 85.

³⁶⁸ *Ibidem*.

³⁶⁹ A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 264.

³⁷⁰ Cfr. in particolare V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano: le fonti normative*, Cedam, Padova, 1984, pag. 86 ss..

³⁷¹ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 264-265.

³⁷² Tale problema è rilevato sia da A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 265, sia da P. Carnevale e A. Celotto, *op. cit.*, pag. 90.

consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale un principio cardine della convivenza civile, dovrebbe competere con ogni evidenza al legislatore delegante, essendo quest'ultimo secondo il dettato costituzionale il soggetto a cui spetta la fissazione dei principi regolatori della materia. Tale lettura è confermata dalla Corte costituzionale che, in merito a tale problematica, ha affermato come sia necessario verificare caso per caso se le leggi di delegazione abbiano attribuito al legislatore delegato il potere di attribuire alle disposizioni efficacia retroattiva³⁷³. In tale prospettiva, che appare costituzionalmente corretta, in assenza di esplicita presa di posizione sul punto da parte del legislatore delegante, le disposizioni interpretative contenute nel decreto legislativo potrebbero avere esclusivamente un'efficacia *pro futuro*, essendo rimessa al Parlamento la decisione di incidere sui rapporti pendenti derogando al principio di irretroattività³⁷⁴.

Se è vero che il problema dei decreti legislativi interpretativi è apparso nel passato di scarsa rilevanza empirica e scientifica stante il numero limitato di interventi legislativi e l'orientamento ad essi favorevole manifestato, come visto, dalla dottrina maggioritaria, è necessario però allo stesso tempo sottolineare come l'autorità giudiziaria non si sia dimostrata insensibile al problema, prospettando, sebbene in un unico caso rilevante, dubbi consistenti in merito alla capacità del Governo di porre norme interpretative in sede di esercizio del potere legislativo delegato³⁷⁵. Il Tribunale di Lecce con ordinanza del 21 ottobre 1999³⁷⁶ ha promosso infatti questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, terzo comma, del decreto legislativo 4 agosto 1999 n. 342³⁷⁷. Nell'ordinanza *de qua* il giudice remittente qualifica la disposizione impugnata come norma interpretativa e ne afferma l'incostituzionalità non solo perché non conforme ai principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge delega ma altresì contestando *in toto* il potere del Parlamento di delegare al Governo, esplicitamente o implicitamente, l'esercizio della potestà interpretativa

³⁷³ Il principio è affermato dalla sentenza n. 29 del 1964.

³⁷⁴ In tal senso A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 265. Secondo P. Carnevale e A. Celotto, *op. cit.*, pag. 90, invece, sarebbe il legislatore delegato e non quello delegante a dover giustificare la scelta di attuare la delega legislativa disponendo anche in senso retroattivo.

³⁷⁵ G. Serges, *op. cit.*, pag. 280 ss. e A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 263 ss..

³⁷⁶ L'ordinanza è pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 51 del 1999.

³⁷⁷ Il decreto legislativo in questione apportava modifiche al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. La disposizione oggetto di questione di legittimità costituzionale provvedeva a stabilire l'ambito temporale di validità delle clausole relative alla produzione di interessi sugli interessi già maturati (c.d. anatocismo).

di precedenti norme legislative³⁷⁸. Secondo il giudice *a quo*, inoltre, “dal testo dell’art. 76 della Costituzione emerge che il potere di normazione delegato al Governo riguarda le sole scelte di c.d. discrezionalità tecnica e cioè l’individuazione delle soluzioni di dettaglio, empiricamente meglio praticabili, per la realizzazione delle scelte di merito risultanti dalla legge delega, e riservate al Parlamento. L’interpretazione autentica di una o più norme, invece, operando una scelta tra due o più prospettazioni egualmente possibili, ma tra loro contrapposte, comporta necessariamente l’esercizio di una discrezionalità non meramente tecnica, bensì di merito e politica, come tale al di fuori dei poteri normativi del Governo”.

La prospettazione giuridica avanzata dal giudice di Lecce, sebbene non condivisibile ove sostiene la mera discrezionalità tecnica di cui godrebbe il legislatore delegato, è una testimonianza tangibile del disagio avvertito in sede giurisdizionale circa l’utilizzo ampio ed “elastico” dei decreti legislativi³⁷⁹. Nel caso di specie, il giudice remittente esprime nitidamente l’esigenza di una “chiara demarcazione dei rapporti tra i poteri dello Stato” al fine di evitare che al sistematico abuso della decretazione d’urgenza faccia seguito “un abuso ancora più insidioso della legislazione delegata”.

Abuso che appare ancora più evidente nel caso in cui, come effettivamente accaduto³⁸⁰, il legislatore delegato, stante il silenzio sul punto all’interno della legge delega, intervenga a porre norme interpretative tramite un decreto legislativo di tipo correttivo. Attraverso il frazionamento della delega e l’utilizzo di atti governativi di correzione o integrazione di altri già precedentemente emanati in attuazione della legge parlamentare, l’eventuale esercizio della funzione interpretativa dell’esecutivo potrebbe dilatarsi oltre la durata originaria della legge delega, compromettendo così il naturale assetto dei rapporti intercorrenti tra Parlamento e Governo³⁸¹.

Anche i decreti legislativi interpretativi, quindi, lungi dal poter essere assimilati *tout court* alle leggi parlamentari di interpretazione autentica, presentano problematiche peculiari di compatibilità col testo costituzionale. Nel caso di legge delega tacita, la

³⁷⁸ Una sintesi dell’ordinanza di remissione è contenuta in *Quaderni costituzionali*, 2000, n. 1, pag. 175.

³⁷⁹ In tal senso, A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 264.

³⁸⁰ È il caso ad esempio del d. lgs. 23 dicembre 1993 n. 456 che all’art. 4, quinto comma, pone una norma di interpretazione autentica dell’art. 5, terzo comma, del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 recante norme per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori pubblici e privati, in attuazione della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421.

³⁸¹ In tal senso A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 263.

disciplina costituzionale sulla delegazione legislativa, correttamente interpretata, dovrebbe frenare l'iniziativa governativa volta a introdurre norme di interpretazione autentica all'interno del testo delegato per non rischiare di incorrere nel vizio di eccesso di delega.

4. Leggi regionali di interpretazione autentica

Un'ulteriore problematica su cui si è interrogata sia la dottrina sia la giurisprudenza costituzionale è quella concernente la possibilità per le leggi regionali di porre norme di interpretazione autentica. Inizialmente, infatti, sotto la vigenza dell'originario titolo V del testo costituzionale, si era affermata in dottrina la tesi per cui il principio di irretroattività potesse essere derogato esclusivamente dalla legge statale mentre costituisse una direttiva vincolante ed assoluta per il legislatore regionale³⁸².

Come noto, la prima formulazione dell'art. 117 Cost. stabiliva che la potestà legislativa regionale dovesse conformarsi ai principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato. Orbene, la dottrina maggioritaria riteneva sulla base di differenti argomentazioni³⁸³ che le Regioni nell'esercizio del potere legislativo dovessero conformarsi non solo ai principi stabiliti positivamente dallo Stato ma altresì *a fortiori* ai principi generali dell'ordinamento giuridico, al cui interno vi rientra, ovviamente, anche il principio di irretroattività. Senza contare, come più volte riconosciuto, che, per quanto concerne nella specie il principio di irretroattività, vi è un esplicito riconoscimento positivo dello stesso nell'art. 11 delle Preleggi che costituisce una fonte di rango legislativo.

Parte della dottrina³⁸⁴, invero, all'interno dell'ampio *genus* delle leggi retroattive, distingueva la posizione delle leggi di interpretazione autentica, facoltizzandone in via eccezionale l'adozione da parte delle Regioni sulla base della motivazione che quest'ultime sarebbero leggi che dispiegherebbero naturalmente efficacia retroattiva,

³⁸² G. Grottanelli de' Santi, *Profili costituzionali dell'irretroattività delle leggi*, cit., pag. 242.

³⁸³ Secondo L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova, 1958, pag. 130, nt. 17 la potestà legislativa regionale sarebbe implicitamente vincolata a rispettare i principi generali del diritto al fine di garantire l'unità dell'ordinamento giuridico; secondo M. Mazziotti di Celso, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1961, pag. 100, invece, tra i principi stabiliti dalle leggi dello Stato e i principi generali dell'ordinamento giuridico vi sarebbe una sostanziale assimilabilità.

³⁸⁴ In tal senso, in particolare, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1967, pag. 774.

a differenza delle altre norme legislative che, per dispiegare effetti nel passato, necessitano invece di un'esplicita previsione legislativa in tal senso.

Per quanto riguarda l'orientamento in merito della giurisprudenza costituzionale, è necessario rilevare come la Corte costituzionale non abbia assunto una posizione chiara e coerente sull'ammissibilità di leggi regionali retroattive, leggi interpretative incluse, all'interno del nostro ordinamento³⁸⁵.

La prima sentenza della Corte costituzionale che ha preso posizione in merito è la n. 44 del 1957, concernente una legge siciliana di interpretazione autentica, ove il giudice delle leggi sostiene chiaramente come gli organi regionali non abbiano il potere di regolare tramite leggi ad efficacia retroattiva situazioni precedentemente disciplinate da legge statale, pena la violazione del fondamentale principio dell'unità dell'ordinamento giuridico statale. In questo caso, quindi, il divieto in capo alle Regioni di adottare leggi ad efficacia retroattiva si fonda non sul principio di irretroattività, inteso come principio inderogabile dalla legislazione regionale, ma su un principio del tutto diverso e in relazione ad un ambito materiale ove si poneva uno specifico problema di coesistenza tra precedente disciplina statale e nuova disciplina regionale che si sovrapponeva alla stessa con efficacia *ex tunc*³⁸⁶.

La di poco successiva sentenza della Corte n. 116 del 1957 annulla una legge siciliana ad efficacia retroattiva *in primis* perché in contrasto col principio di irretroattività delle leggi e *in secundis* perché in grado di vanificare, tramite la produzione di effetti nel passato, l'efficacia di un istituto di fondamentale rilevanza all'interno dell'ordinamento giuridico, quale la prescrizione. Anche in questo caso, però, non sembra che la Corte costituzionale abbia voluto affermare in maniera netta il divieto assoluto di leggi regionali retroattive quanto piuttosto si sia limitata a constatare implicitamente come la violazione del principio di irretroattività perpetrata dalla Regione Sicilia non solo non trovi una coerente giustificazione ordinamentale ma, per di più, incida su un principio cardine quale è quello della certezza giuridica. Sulla base delle argomentazioni svolte sembra inoltre che i giudici costituzionali, al pari, come visto, di parte della dottrina, ammettano all'interno dell'ordinamento

³⁸⁵ In tal senso, G. Grotanelli de' Santi, *op. cit.*, pag. 242 ss.

³⁸⁶ G. Grotanelli de' Santi, *op. cit.*, pag. 256.

giuridico le leggi regionali interpretative, considerandole come una categoria autonoma non assimilabile *in toto* a quella includente le altre leggi retroattive³⁸⁷.

La giurisprudenza costituzionale degli anni immediatamente successivi³⁸⁸ sembra più netta nel negare spazio all'interno dell'ordinamento giuridico a leggi regionali retroattive, incluse quelle di interpretazione autentica, senza però dare mai anche in questi casi la sensazione di voler statuire in maniera diretta ed incontrovertibile il divieto assoluto in capo al legislatore regionale di adottare leggi che dispieghino efficacia giuridica nel passato. In particolare, nella sentenza n. 187 del 1981 sembra che la Corte neghi la legittimità costituzionale di una legge interpretativa della Regione Sicilia non tanto perché in contrasto col principio di irretroattività delle leggi ma perché legge innovativa falsamente qualificata come interpretativa e, in virtù di tale *fictio iuris*, il legislatore abusi impropriamente del potere legislativo di interpretazione autentica³⁸⁹. In questa sentenza, più che nelle altre, si percepisce come la Corte non voglia prendere posizione in maniera chiara e senza fraintendimenti sulla compatibilità costituzionale della potestà legislativa regionale retroattiva preferendo, come nel caso di specie, avvalorare la tesi della tipicità strutturale delle leggi interpretative che, come si vedrà nel prosieguo, è recessiva nella giurisprudenza costituzionale.

Solo nella sentenza n. 91 del 1982 la Corte costituzionale sembra affermare chiaramente l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa retroattiva adottata dalla Regione Emilia-Romagna per contrasto con il principio di irretroattività sancito dall'art. 11 Preleggi. Ma la pronuncia in oggetto viene presto contraddetta se è vero che nel giro di pochi anni la Corte costituzionale compie un vero e proprio *revirement* giurisprudenziale affermando l'ammissibilità all'interno

³⁸⁷ Questo si deduce implicitamente da un *obiter dictum* contenuto nella sentenza ove si afferma che "esorbita infatti dai limiti di una seppur normale retroattività della norma interpretativa il richiamare in vita situazioni definite od esaurite nel vigore della legge anteriore". Nel caso *de quo* la Corte nega che la disposizione in oggetto abbia valenza interpretativa e, in ragione di ciò, le nega efficacia retroattiva avvalorando in tal modo, all'apparenza, la tesi dottrinale che ammette leggi regionali di interpretazione autentica.

³⁸⁸ Cfr, in particolare, le sentenze nn. 23 del 1978 e 187 del 1981.

³⁸⁹ Come viene sancito nella sentenza citata, non può affermarsi che il legislatore, statale o regionale che sia, faccia buon uso della propria potestà legislativa quando "si sostituisca al potere cui è riservato il compito istituzionale di interpretare la legge, dichiarandone mediante altra legge l'autentico significato con valore obbligatorio per tutti e, quindi, vincolante anche per il giudice, quando non ricorrano quei casi in cui la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili ambiguità o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale".

dell'ordinamento di leggi regionali retroattive. Con l'ordinanza n. 713 del 1988, infatti, la Corte palesa esplicitamente il nuovo orientamento interpretativo affermando che "l'art. 11, Disp. Prel. Cod. Civ., non può assumere per il legislatore regionale altro e diverso significato da quello che esso assume per quello statale".

Anche il principio di unità dell'ordinamento giuridico che, insieme a quello di irretroattività, era utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale per inibire la produzione di leggi retroattive da parte degli organi regionali, secondo il nuovo indirizzo ermeneutico della Corte costituzionale deve essere interpretato diversamente in modo tale da non costituire più "un ostacolo assoluto in ordine alla modificabilità delle situazioni pregresse ad opera della legislazione delle regioni"³⁹⁰. In tale nuova prospettiva, al principio di unità va quindi attribuito il ruolo di "garantire la coerenza e ragionevolezza del sistema, più che la sua continuità temporale"³⁹¹.

Il nuovo indirizzo viene successivamente ribadito e specificato in numerose pronunce della Corte³⁹². Per quanto riguarda specificamente il tema delle leggi regionali interpretative, una volta risolto positivamente il problema concernente la compatibilità tra legislazione regionale retroattiva e ordinamento costituzionale, la Corte costituzionale non esita ad affermare chiaramente che "i principi in tema di disposizioni interpretative, definiti dalla giurisprudenza di questa Corte in relazione alle leggi statali, sono estensibili anche alle leggi con le quali una ragione interpreta autenticamente proprie precedenti normative"³⁹³. In altri termini, quindi, le leggi regionali di interpretazione autentica possono manifestare gli stessi vizi di legittimità costituzionale tipici degli atti legislativi statali interpretativi. In tale ottica, quindi, identiche dovrebbero essere altresì le strategie argomentative utilizzate per denunciarne l'illegittimità costituzionale³⁹⁴. Nonostante tale affermazione di principio, dall'esame delle decisioni della giurisprudenza costituzionale in merito alle leggi interpretative regionali, sembra che la Corte costituzionale si concentri

³⁹⁰ Sentenza n. 389 del 1991.

³⁹¹ *Ibidem*.

³⁹² Cfr, tra le altre, le sentenze nn. 19 del 1989 e 376 del 2004.

³⁹³ Sentenza n. 397 del 1994. In senso analogo, cfr. le sentenze emanate successivamente nn. 376 del 1995 e 39 del 2006.

³⁹⁴ In tal senso, A. Pugiotto sia in *Nulla di nuovo (o quasi) sul fronte costituzionale delle leggi interpretative*, cit., pag. 5158 che in *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, cit., pag. 2764.

maggiormente, rispetto al sindacato svolto sulle leggi statali, sulla ricostruzione del rapporto esistente tra disposizione interpretata e disposizione interpretativa³⁹⁵. Pur essendo quindi sia le leggi statali sia le leggi regionali sanzionabili per i medesimi vizi, sembra che la Corte costituzionale adotti per le prime profili giuridico-argomentativi prevalentemente volti a sindacare gli effetti prodotti nell'ordinamento dalla norma interpretativa mentre per le seconde incentri il controllo sul rapporto strutturale che deve intercorrere tra enunciato interpretato ed enunciato interpretante.

Ovviamente giova evidenziare come la legislazione regionale d'interpretazione autentica possa altresì essere contestata perché posta in essere in violazione della ripartizione di competenza legislativa tra Stato e Regioni stabilita dall'art. 117 Cost.. La violazione del parametro costituzionale summenzionato costituisce anzi la principale causa delle numerose declaratorie di illegittimità costituzionale delle leggi regionali interpretative³⁹⁶. Il sindacato della Corte costituzionale sulle leggi interpretative regionali, al pari di quello svolto sugli atti legislativi statali, tende a sanzionare solo gli abusi più evidenti compiuti dal legislatore interprete, legittimando in via di fatto un uso a maglie larghe dell'esegesi legislativa da parte degli organi di indirizzo politico.

In tale ottica è da leggere la sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2006 che sanziona l'“abuso” interpretativo perpetrato dalla Regione Sicilia che reinterpreta autenticamente una propria precedente legge interpretativa³⁹⁷. La Corte dichiara costituzionalmente illegittima l'art. 17, undicesimo comma, della legge della Regione Sicilia 16 aprile 2003 n. 4 perché palesemente irragionevole dal momento che, al fine di sanare abusi edilizi, provvedeva ad interpretare in senso diametralmente opposto una disposizione interpretativa³⁹⁸ da essa stessa emanata; quest'ultima aveva contribuito a consolidare il significato di una disposizione regionale in maniera conforme all'orientamento giurisprudenziale che si era sviluppato successivamente in relazione ad un'analogia disposizione nazionale.

³⁹⁵ G. Verde, *op. cit.*, pag. 27-28.

³⁹⁶ A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 2764.

³⁹⁷ Sul punto si veda A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 2765. La vicenda è altresì menzionata nel taccuino della giurisprudenza costituzionale di *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 1, sotto la dizione *La Sicilia sana abusi ambientali novellando una legge interpretativa*, pag. 227.

³⁹⁸ Si tratta dell'art. 5, terzo comma, della legge 31 maggio 1994, n. 17 recante “Provvedimenti per la prevenzione dell'abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti” che interpreta l'art. 23, decimo comma, della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37.

Merita altresì menzione la sentenza n. 451 del 2007 ove la Corte costituzionale dichiara costituzionalmente illegittima una disposizione legislativa della Regione Emilia-Romagna³⁹⁹ che interpretava una precedente norma legislativa statale⁴⁰⁰. La Regione giustifica l'adozione di una disposizione legislativa in una materia di competenza statale asserendo la mera interpretatività della stessa, finalizzata a garantire una lettura *secundum Constitutionem* della normativa statale. La Corte costituzionale ritiene infondata l'argomentazione così avanzata dal momento che “la Regione non potrebbe mai eccedere i limiti della propria competenza legislativa, intervenendo con legge interpretativa o innovativa, su una legge statale, neppure adducendo la violazione, da parte di detta legge statale, di norme costituzionali”. A parte, dunque, i casi di evidente illogicità della funzione interpretativa regionale e di violazione della regole di competenza legislativa costituzionalmente stabilite, oggetto di sanzione da parte della Corte costituzionale, le leggi regionali d'interpretazione autentica sono ormai parte integrante del tessuto normativo regionale utilizzate, al pari delle leggi statali, per adempiere ad una molteplicità di funzioni eterogenee.

5. Un tentativo di disciplinare positivamente l'interpretazione autentica: lo Statuto dei diritti del contribuente

Un'altra tendenza ravvisabile nella legislazione è che, alla luce di quanto precedentemente considerato, andrebbe incoraggiata è quella consistente nel ricorso sempre più crescente all'interno dell'ordinamento a norme legislative finalizzate a disciplinare l'esercizio della funzione legislativa in determinati settori, a porre quindi le c.d. “norme sulla normazione”, ossia disposizioni volte non solo a regolamentare gli aspetti concernenti la redazione tecnica degli atti legislativi ma altresì ad incidere in maniera determinante sullo stesso assetto delle fonti del diritto⁴⁰¹.

³⁹⁹ La disposizione legislativa della Regione Emilia-Romagna annullata dalla Corte costituzionale è l'articolo 5 della legge 22 dicembre 2005, n. 23. Tale disposizione prevedeva per i veicoli adibiti a scuola guida riduzioni della tassa automobilistica non contemplate nella normativa statale, costituita nel caso di specie dall'allegato 1 della tariffa C del d.p.R. 5 febbraio 1953, n. 39 recante il testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche.

⁴⁰⁰ Sul punto si veda sempre A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 2765.

⁴⁰¹ G. Serges, *Norme sulla normazione e limiti all'interpretazione autentica (Brevi riflessioni a margine del recente «Statuto dei diritti del contribuente»*, in F. Modugno(a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, cit., pag. 263. Sul fenomeno delle norme sulla normazione cfr. anche A. Ruggeri, *Linee emergenti e prospettive di «razionalizzazione» in tema di norme sulla normazione* (A

In tale prospettiva, estremamente significativo è stata l'introduzione della legge 27 luglio 2000, n. 212 recante "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente". Si tratta di un intervento legislativo estremamente rilevante, teso ad enucleare in maniera precisa e coerente tutta una serie di diritti dei contribuenti e di obblighi dell'Amministrazione finanziaria e dello Stato in generale, nonché, come già rilevato, a porre dei vincoli alla funzione legislativa in materia tributaria⁴⁰². Tra questi, uno dei più significativi è contenuto nel primo comma dell'art. 1 ove viene affermato che le disposizioni contenute della legge, in quanto espressive di principi generali dell'ordinamento tributario, possono essere "derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali"⁴⁰³. Per quel che concerne specificatamente l'interpretazione autentica, il secondo comma del medesimo articolo sancisce invece che "l'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica". La norma costituisce una deroga espressa al principio sancito nell'art. 3, comma primo, dello statuto secondo cui le "disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo"⁴⁰⁴.

Si tratta del primo intervento normativo che fornisce una disciplina positiva dell'interpretazione autentica, precedentemente oggetto pressoché esclusivo delle decisioni dei giudici e della Corte costituzionale nonché delle speculazioni dottrinarie. La necessità di disciplinare l'utilizzo dell'esegesi legislativa in materia tributaria era particolarmente avvertita se solo si considera l'ampio e indiscriminato utilizzo che si è fatto di disposizioni interpretative all'interno di tale settore al fine di correggere interpretazioni giurisprudenziali già consolidate ma sgradite all'amministrazione finanziaria⁴⁰⁵. Esemplificativa di tale tendenza è la vicenda

proposito di un progetto di riordino «organico» del sistema delle fonti, in *Rassegna parlamentare*, 2000, n. 2, pag. 379 ss..

⁴⁰² G. Serges, *op. cit.*, pag. 264.

⁴⁰³ Per quanto concerne l'efficacia di quei vincoli legislativi costituiti dalla clausole di abrogazione espressa si veda P. Carnevale, *Riflessioni sul problema dei vincoli all'abrogazione futura: il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Vincoli alla funzione legislativa*, t. n. 1, Giuffrè, Milano, 1999.

⁴⁰⁴ L'art. 3, comma primo, dello Statuto, infatti sancisce che "salvo quanto previsto dall'art. 1 comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo". La norma quindi esclude dal divieto di retroattività tributaria esclusivamente le leggi di interpretazione autentica.

⁴⁰⁵ In tal senso, A. Pugiotto, *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, n. 3, pag. 2090.

relativa all'interpretazione autentica⁴⁰⁶ dell'art. 36 *bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 ove il legislatore, discostandosi dagli esiti interpretativi a cui era pervenuta la Corte di Cassazione, qualifica come ordinatorio anziché perentorio il termine annuale per il controllo formale e la liquidazione delle imposte e dei contributi di pertinenza dell'Amministrazione finanziaria, al fine implicito rimediare ai ritardi della stessa e di evitare il verificarsi di scadenze. La collocazione della disposizione di interpretazione autentica in una legge collegata alla manovra finanziaria approvata al precipuo scopo di aumentare le risorse finanziarie nelle casse dell'erario rendeva palese lo scopo ultimo della norma esegetica consistente non, ovviamente, nella risoluzione di un'incertezza interpretativa ma nella previsione di nuove entrate fiscali⁴⁰⁷. L'operazione legislativa ermeneutica viene pacificamente "avallata" dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 229 del 1999 ove viene negato che le due pronunce della Corte di Cassazione che avevano sostenuto la perentorietà del termine in questione si fossero rivelate idonee a dirimere il contrasto giurisprudenziale sviluppatosi in merito ed a costituire diritto vivente sul punto⁴⁰⁸.

Il legislatore attraverso l'introduzione dello Statuto del contribuente cerca di limitare i presupposti legittimanti l'introduzione di norme interpretative in materia tributaria affermando come la stessa possa essere svolta solo *in casi eccezionali* e tramite *legge ordinaria*, recando la esplicita dizione di "interpretazione autentica". Quest'ultimo requisito si configura come un tentativo normativo di aderire alle indicazioni provenienti da quelle tecniche di redazione dei testi di legge che prevedono che il titolo della legge debba perfettamente corrispondere al suo contenuto ai fini di poterlo identificare e qualificare⁴⁰⁹.

Maggiori implicazioni normative e sistemiche ha invece il requisito che subordina l'intervento interpretativo alla risoluzione di casi eccezionali. Si tratta infatti di una

⁴⁰⁶ Si trattava nella specie di una disposizione interpretativa contenuta in una legge collegata alla manovra finanziaria, ossia l'art. 28 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica".

⁴⁰⁷ In tal senso, il commento di E. De Mita, *L'interpretazione autentica in diritto tributario: art. 28 l. n. 449/1997*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, n. 3, pag. 328.

⁴⁰⁸ Sull'intera vicenda, si veda C. Grimaldi, *Art. 36-bis: la Consulta legittima l'interpretazione autentica ex art. 28 della legge n. 449/1997*, in *Corriere tributario*, 1999, n. 3, pag. 2378 ss.; A. Pugiotto, *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*, cit., pag. 2083 ss.; M. Cicala, *Il ricorso a leggi tributarie interpretative cancella il ruolo assegnato alla Cassazione*, in *Guida al diritto*, 1999, n. 26, pag. 94 ss..

⁴⁰⁹ G. Serges, *op.cit.*, pag. 284. In merito si veda A. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 1999, pag. 93 ss..

disposizione estremamente significativa e dal contenuto innovativo dal momento che si discosta dalla giurisprudenza costituzionale ormai prevalente in tema di interpretazione autentica che legittima ad ampio raggio l'intervento normativo interpretativo come strumento ordinario di politica legislativa. Sembra che la disposizione dello statuto in oggetto aderisca quindi all'orientamento minoritario presso la Corte costituzionale secondo cui le leggi d'interpretazione autentica trovano la loro giustificazione normativa esclusivamente nell'esigenza di risolvere contrasti interpretativi in merito al significato di determinate disposizioni sorti nell'applicazione delle stesse.

La disposizione contenuta nello statuto dei diritti del contribuente sembra quindi a prima vista imprimere nel settore tributario una decisa inversione di rotta rispetto alle interpretazioni giurisprudenziali ormai consolidate – salvo poche eccezioni – in merito ai presupposti legittimanti l'interpretazione autentica⁴¹⁰. In realtà, il sintagma “casi eccezionali” sconta l'eccessiva vaghezza e genericità della propria formulazione e si rivela inidonea a fungere da limite reale in grado di inibire gli interventi legislativi pseudointerpretativi; meglio avrebbe fatto quindi il legislatore a stabilire espressamente che l'unico presupposto giustificante l'esegesi legislativa era la sussistenza di effettivi e conclamati contrasti sull'interpretazione di una precedente disposizione normativa⁴¹¹. Ulteriore problematica connessa alla dizione “casi eccezionali” è quella di evocare implicitamente quelle condizioni di necessità ed urgenza che legittimano l'emanazione di decreti-legge che, in base alla disposizione dello Statuto, non possono essere utilizzati quali veicoli di norme interpretative all'interno dell'ordinamento tributario⁴¹². Come è stato correttamente rilevato⁴¹³, “l'art. 1 dello Statuto dei diritti del contribuente finisce per cadere in una sorta di insanabile contraddizione perché, da una parte, mira a riservare alla sola legge formale l'adozione di misure d'interpretazione autentica con esclusione di tutti gli altri atti legislativi e, dall'altra, pone come condizione per il legislatore interprete l'esistenza di casi eccezionali, vale a dire di quelle condizioni che sembrerebbero legittimare proprio l'emanazione di decreti-legge”.

⁴¹⁰ In tal senso, G. Serges, *op. cit.*, pag. 286.

⁴¹¹ G. Serges, *op. cit.*, pag. 287.

⁴¹² *Ibidem.*

⁴¹³ *Ibidem.*

Un interessante interrogativo stimolato dall'introduzione nell'ordinamento dello statuto del contribuente riguarda la questione se l'intervento normativo in oggetto abbia preso o meno un'esplicita posizione in merito alla ricostruzione teorica dell'istituto dell'interpretazione autentica⁴¹⁴. Come ampiamente visto nel corso della trattazione, le teorie ricostruttive che hanno avuto più eco in ambito dottrinale sono state la teoria dichiarativa e la teoria decisoria o innovativa. Secondo la prima teoria, la legge di interpretazione autentica, limitandosi solo a dichiarare il significato contenuto nella disposizione legislativa e non a stabilirlo autoritativamente, sarebbe solo apparentemente retroattiva. Secondo la seconda ricostruzione speculativa, invece, la legge di interpretazione autentica esprime un preciso atto di volontà del legislatore e, in virtù di una consuetudine interpretativa, sarebbe naturalmente dotata di efficacia retroattiva.

In tale prospettiva, sulla base del tenore testuale delle disposizioni contenute nello statuto dei diritti del contribuente, sembrerebbe che il legislatore in materia tributaria abbia implicitamente aderito alla ricostruzione in chiave decisoria dell'interpretazione autentica. Lo statuto infatti, prevedendo un generale divieto di retroattività per le norme tributarie derogabile solo nel caso di leggi interpretative, sembra aderire in modo implicito alla tesi della naturale e necessaria retroattività dell'esegesi legislativa⁴¹⁵. La conseguenza della presunta adesione del legislatore tributario alla ricostruzione dell'interpretazione autentica in chiave innovativa è la sostanziale assimilazione delle leggi interpretative alle leggi retroattive *tout court*.

Leggi retroattive che, al fine di superare il vaglio di costituzionalità, non solo devono conformarsi al principio di ragionevolezza ma devono altresì rispettare il fondamentale principio della capacità contributiva come presupposto per il concorso alle spese pubbliche espresso dall'art. 53 Cost.⁴¹⁶. Tale principio, in base ad una consolidata giurisprudenza costituzionale, viene rispettato dalle leggi tributarie retroattive quando gli indici di ricchezza assunti come presupposti dell'imposizione,

⁴¹⁴ G. Serges, *op. cit.*, pag. 290.

⁴¹⁵ In tal senso, G. Serges, *op. cit.*, pag. 296.

⁴¹⁶ G. Grotanelli de' Santi, *op. cit.*, pag. 228; L. Lorello, *La retroattività della legge nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Ruggeri (a cura di), *La definizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, ESI, Napoli, 2006, pag. 180.

consistenti in fatti o situazioni passate, sono ancora esistenti quando viene effettuato il prelievo fiscale⁴¹⁷.

Ad ogni modo, la previsione normativa contenuta nello Statuto del contribuente, a prescindere dalla complessa e problematica questione riguardante la sua capacità di incidere effettivamente sulla produzione legislativa futura, merita comunque apprezzamento per la finalità perseguita che è quella di limitare gli interventi del legislatore interprete in materia tributaria.

6. Verso la crisi del valore della certezza del diritto?

L'analisi della legge interpretativa intesa come manifestazione visibile della crisi dell'atto legislativo all'interno del sistema normativo nonché lo studio delle principali fonti del diritto utilizzate in chiave esegetica dal legislatore evidenziano come l'istituto dell'interpretazione autentica stia assumendo all'interno dell'ordinamento un ruolo sempre più penetrante svincolato dagli angusti perimetri in cui era originariamente confinato.

Secondo la più antica e classica elaborazione dottrinale sul tema⁴¹⁸, le norme interpretative sarebbero finalizzate a garantire l'*uguaglianza* e la *certezza del diritto*. In tale prospettiva, l'esigenza connaturata allo Stato di diritto di garantire la stabilità normativa e la prevedibilità delle conseguenze giuridiche generate dalle azioni individuali e collettive è indipendente dalla valutazione che in termini di giustizia si può dare del contenuto della norma giuridica⁴¹⁹. Questo perché "il difetto di certezza ed uguaglianza non solo diminuisce i vantaggi di una norma sostanzialmente utile e giusta, ma aggrava i danni di una norma anche inopportuna od ingiusta"⁴²⁰. L'interpretazione autentica, quindi, secondo l'indirizzo ermeneutico prevalente all'inizio del Novecento, costituiva uno strumento funzionale ad assicurare la certezza giuridica. Per assolvere a tale ruolo, le leggi interpretative dovevano mantenere un carattere di eccezionalità all'interno del panorama normativo onde evitare possibili abusi da parte del legislatore interprete che avrebbero minato alle fondamenta proprio quel principio di certezza che formalmente tentano di

⁴¹⁷ In tal senso si vedano la sentenza della Corte costituzionale n. 44 del 1966 e, più di recente, la sentenza n. 285 del 2004.

⁴¹⁸ Il riferimento primario è a F. Cammeo, *L'interpretazione autentica*, cit., pag. 311.

⁴¹⁹ *Ibidem*.

⁴²⁰ *Ibidem*.

ristabilire⁴²¹. È quindi già chiara nell'elaborazione dottrinale di più di un secolo fa in merito la consapevolezza dei rischi sistemici che un utilizzo frequente dell'interpretazione autentica possa determinare su molteplici fronti. Rischi che, come opportunamente rilevato⁴²², potevano concretizzarsi, in particolare, nella diminuita indipendenza dei giudici nonché nella sostituzione di criteri di valutazione politica ai tradizionali principi che governano l'attività interpretativa degli atti legislativi.

La situazione attuale è nettamente diversa da quella osservata più di cento anni fa⁴²³. Si è assistito nel tempo ad una progressiva metamorfosi dell'esegesi legislativa che, come ampiamente illustrato, da istituto straordinario ed eccezionale all'interno del sistema normativo si è trasformato in uno strumento ordinario di produzione legislativa. Il mutamento funzionale delle leggi interpretative ha coinciso con l'evoluzione diacronica dello Stato di diritto in Stato costituzionale che ha comportato l'ingresso di nuovi valori e principi all'interno dell'ordinamento giuridico che, inevitabilmente, entrano in bilanciamento e, in taluni casi, si scontrano con le tradizionali istanze assiologiche proprie dell'ordinamento liberale.

Orbene, come già evidenziato, il principio della certezza del diritto costituisce uno dei valori cardine dello Stato di diritto. Secondo un'interpretazione condivisibile⁴²⁴, il principio in questione costituisce l'“espressione di un'aspirazione alla stabilità e alla sicurezza, sia sul piano materiale (sicurezza come ordinato vivere civile), sia su quello psicologico (sicurezza dei rapporti umani, nella loro dimensione intersoggettiva e temporale)”. L'affermarsi dello Stato costituzionale e delle connesse esigenze di *giustizia* di cui si fa portatore mettono in crisi tale principio che diventa un mero elemento del bilanciamento costituzionale, come tale potenzialmente recessivo nella comparazione con altri valori espressi dalla Carta fondamentale⁴²⁵. Si tratta, a ben vedere, di una vera e propria rivoluzione copernicana che incide sulla struttura assiologica fondamentale su cui si fonda l'ordinamento e che segna una netta frattura, difficilmente colmabile, tra Stato di

⁴²¹ In tal senso, F. Cammeo, *op. cit.*, pag. 320.

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ M. Manetti, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi di interpretazione autentica*, cit., pag. 33.

⁴²⁴ F. Rimoli, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, cit., pag. 97.

⁴²⁵ M. Manetti, *op. ult. cit.*, pag. 35.

diritto e Stato costituzionale. La certezza del diritto fatta valere dalla Corte costituzionale⁴²⁶, d'altronde, è ben diversa dalla tradizionale nozione concepita nello Stato di diritto e riconosciuta in altri ordinamenti come quello tedesco⁴²⁷. La certezza giuridica, secondo la Corte, è un principio che attiene alla tutela di interessi pubblicistici, che deve essere inteso precipuamente non come stabilità normativa ma come razionalità, coerenza ordinamentale, tendendo a sfociare in tal modo nel canone della ragionevolezza⁴²⁸.

In tale prospettiva, è più facilmente comprensibile il processo di mutamento che ha investito i caratteri fondamentali della legislazione e, in particolare, l'istituto dell'interpretazione autentica che da strumento destinato a garantire certezza e prevedibilità è diventato esso stesso fonte di incertezza e di imprevedibilità⁴²⁹. In particolare, l'utilizzo dell'esegesi legislativa al di fuori delle ipotesi di reale contrasto interpretativo sulla disposizione interpretanda, oppure al fine di contrastare un indirizzo giurisprudenziale sgradito all'indirizzo politico al momento egemone, determina conseguenze sistemiche di non poco conto non solo sul versante della tutela dei diritti soggettivi ma altresì sul piano dell'applicazione giurisprudenziale o amministrativa dell'enunciato interpretato. Esempio attuale dell'utilizzo dell'esegesi interpretativa per contrastare un indirizzo giurisprudenziale sgradito è quello della legge 29 dicembre 2011, n. 218 ove viene contraddetto un *overruling* della Corte di Cassazione che, sebbene assai discutibile nel merito, era stato veicolato da una recentissima sentenza decisa a sezioni unite⁴³⁰.

Seppure, secondo la teoria decisoria dell'interpretazione autentica, prevalente nell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, la legge interpretativa ponga un comando agli operatori giuridici che deve essere osservato in quanto obbligatorio

⁴²⁶ Sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di certezza del diritto, si veda L. Pegoraro, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.

⁴²⁷ Il principio della certezza del diritto nell'ordinamento tedesco è tratto dal principio dello Stato di diritto sancito dall'art. 20 della Legge fondamentale.

⁴²⁸ M. Manetti, *op. cit.*, pag. 37.

⁴²⁹ In tal senso, L. Nogler, *Sull'uso dell'interpretazione autentica e delle leggi retroattive in materia previdenziale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, n. 2, pag. 383.

⁴³⁰ Si tratta della sentenza Cassazione civile, sezioni unite, 9 settembre 2010, n. 19246 che, contraddicendo un consolidato orientamento giurisprudenziale sul punto, ha affermato che il termine di costituzione dell'opponente nel giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo doveva essere ridotto alla metà in virtù di una diversa e più adeguata interpretazione degli artt. 645 e 165 c.p.c.. L'intervento legislativo di interpretazione autentica provvede invece a ripristinare la vecchia interpretazione contraddicendo la portata decisoria della sentenza.

erga omnes, non è sempre detto che tale comando venga recepito o interpretato in sede applicativa secondo la volontà politica espressa dal legislatore. La norma interpretativa, infatti, entra in un circolo ermeneutico pluralisticamente connotato che può condurre a risultati applicativi divergenti da quelli auspicati dal legislatore⁴³¹. La legge interpretativa, infatti, al pari di qualsiasi altro testo legislativo, deve essere interpretata sulla base delle regole generali tradizionali indicate dall'art. 12 delle Preleggi⁴³². Tra queste regole, come noto, fondamentale rilevanza assume, al fine di garantire la coerenza dell'ordinamento, il criterio sistematico che desume il significato della disposizione sulla base della collocazione della stessa all'interno del contesto normativo di riferimento. Il significato della norma interpretativa può assumere quindi sfumature diverse a seconda dell'ambito legislativo in cui la stessa si pone e dirige il suo raggio di azione. Criterio fondamentale è altresì quello dell'interpretazione adeguatrice, in base al quale a ciascuna disposizione legislativa suscettibile di plurimi significati, si deve attribuire quello maggiormente conforme al dettato costituzionale. In tale ottica, quindi, la ricerca di un significato costituzionalmente compatibile può condurre a "sacrificare" la norma prescelta dal legislatore attribuendo all'enunciato legislativo un significato differente da quello autoritativamente imposto⁴³³.

La norma interpretativa, quindi, una volta adottata, si inserisce come una tessera all'interno del mosaico ordinamentale assumendo una precisa connotazione proprio in virtù dell'interazione con le altre componenti normative.

È chiaro, quindi, come l'interpretazione autentica, lungi dal cristallizzare il significato di una disposizione, costituisca una direttiva, che seppur dotata della forza obbligatoria della legge, può subire mutamenti ed evoluzioni nella fase applicativa della stessa. Le conseguenze che tale complessa spirale ermeneutica innescata dall'intervento legislativo retroattivo produce in termini di certezza del diritto e di prevedibilità delle conseguenze giuridiche sono gravi e potenzialmente tali da compromettere principi e diritti fondamentali dell'individuo quali, ad esempio, come

⁴³¹ In tal senso, A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 147.

⁴³² G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, cit., pag. 277; A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 205.

⁴³³ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 205-206.

si vedrà nel prosieguo della trattazione, la parità della armi nel processo e il diritto di azione e di difesa in giudizio.

PARTE II

INTERPRETAZIONE AUTENTICA E FORME DI CONTROLLO

CAPITOLO I

I LIMITI DELLE LEGGI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA NELL'ELABORAZIONE GIURISPRUDENZIALE

Sommario: Parte I. I limiti all'interpretazione autentica nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo: – 1. Leggi retroattive ed equo processo nella prima giurisprudenza della Corte di Strasburgo fino al caso *Zielinski*. – 2. Alla ricerca di una definizione di “motivi imperativi di interesse generale”. – 3. I mobili confini del sindacato di Strasburgo sulle fonti retroattive tra art. 6 Cedu e tutela del legittimo affidamento. – 4. Diritto all'equo processo e margine di apprezzamento: il giudizio della Corte costituzionale italiana nella sentenza n. 311 del 2009. La risposta della Corte Edu nella pronuncia Agrati. Parte II. I limiti all'interpretazione autentica nella giurisprudenza costituzionale: – 1. L'ammissibilità delle leggi interpretative all'interno dell'ordinamento italiano: la sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 1957. – 2. L'ambigua giurisprudenza costituzionale sui presupposti legittimanti l'adozione di leggi interpretative. – 3. La creazione giurisprudenziale di un modello di legge interpretativa: un'occasione mancata. – 4. Nozione e limiti comuni alle leggi retroattive. Il principio di irretroattività in materia penale sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost. – 4.1. Il principio di ragionevolezza. – 4.2. Il principio del legittimo affidamento. – 4.3. Il rispetto della funzione giurisdizionale. – 4.3.1. Il limite della cosa giudicata. – 4.3.2. L'intenzione del legislatore di interferire sui procedimenti in corso. – 4.3.3. Il diritto vivente.

Parte I

I limiti all'interpretazione autentica nella giurisprudenza di Strasburgo

1. Leggi retroattive ed equo processo nella prima giurisprudenza della Corte di Strasburgo fino al caso *Zielinski*

Dall'art. 6 della Cedu che sancisce il diritto ad un equo processo⁴³⁴ e che comprende molteplici profili e garanzie di diritto processuale⁴³⁵, sia in ambito civile che penale,

⁴³⁴ L'art. 6.1 della Cedu prevede che “Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta”.

⁴³⁵ Sulle garanzie processuali previste dall'art. 6 Cedu e sulla nozione di equo processo, cfr., tra gli altri, J. García Roca, J.M. Vidal Zapatero, *El derecho a un tribunal independiente e imparcial* (art. 6.1): una garantía concreta y de mínimos antes que una regla de la justicia, in J. García Roca, P.

la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha desunto, tra gli altri, il principio della non interferenza del potere legislativo nell'esercizio della funzione giudiziaria attraverso l'emanazione di leggi ad efficacia retroattiva⁴³⁶ che incidano su procedure giurisdizionali in corso.

La giurisprudenza della Corte EDU sul punto è lo specchio di un'evoluzione progressiva nel modo di concepire e regolare i rapporti tra potere giudiziario e potere legislativo, delineando con sempre maggior precisione i confini che gli organi titolari di potestà legislativa, attraverso la produzione di fonti che dispiegano i propri effetti nel passato, non possono valicare, pena lo stravolgimento non solo delle garanzie proprie di un processo equo ma anche dell'assetto complessivo su cui si fonda il moderno Stato di diritto.

Confrontandosi per la prima volta con il fenomeno delle leggi retroattive nel caso *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*⁴³⁷, la Corte di Strasburgo afferma senza esitazioni che “il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo consacrati dall'art. 6 si oppongono ad ogni ingerenza del potere legislativo, al fine di influire sulla conclusione giudiziaria di una lite, nell'amministrazione della giustizia”. L'intervento legislativo retroattivo, secondo la Corte, avrebbe altresì determinato una violazione del principio di parità tra le parti all'interno del processo, determinando in maniera decisiva l'esito della controversia a favore dello Stato greco. L'uguaglianza delle armi tra le parti, nella giurisprudenza della Corte EDU⁴³⁸, deve consentire a ciascuno dei contendenti la possibilità di far valere le proprie ragioni in condizioni che non lo pongano in una situazione di netto

Santolaya (a cura di), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2009, pag. 365 ss.; I. Esparza Leibar, J.F. Exterbarria Guridi, *Artículo 6. Derecho a un proceso equitativo*, in I. Lasagabaster Herrarte (a cura di), *Convenio europeo de derechos humanos. Commentario sistematico*, Civitas Ediciones S.L., Navarra-Pamplona, 2009, pag. 170 ss.; E. Soccodato, *Art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, diritto ad un equo processo e tutela della dignità umana*, in L. Ruggeri (a cura di), *Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e influenza sul diritto interno*, Esi, Napoli, 2009, pag. 15 ss.; C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2006, pag. 290 ss.; S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, pag. 153 ss..

⁴³⁶ Il principio *de quo* esclude dal proprio ambito di applicazione le leggi penali che, in virtù dell'art. 7 Cedu, come è noto, non possono mai spiegare effetti nel passato, in omaggio ad un principio di stretta irretroattività che trova il suo fondamento storico e dogmatico nelle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e nello stesso concetto di Stato di diritto.

⁴³⁷ Ricorso n. 13427/87, sentenza 9 dicembre 1994.

⁴³⁸ In tal senso, in particolare, *Dombo Beheer c. Paesi Bassi*, ricorso n. 14448/88, sentenza 27 ottobre 1993 e *Niderost-Huber c. Svizzera*, ricorso n. 18990/91, sentenza 18 febbraio 1997.

svantaggio rispetto all'avversario, in relazione al risultato complessivo del procedimento.

Nel caso *Papageorgiou c. Grecia*⁴³⁹, di poco successivo, la Corte di Strasburgo conferma il proprio indirizzo ermeneutico e rileva nell'intervento legislativo greco, volto a chiarire con norme d'interpretazione autentica il significato di precedenti disposizioni legislative, una violazione del principio dell'equo processo; la legge interpretativa greca, infatti, intervenendo nel corso di un procedimento giurisdizionale in cui lo Stato greco era parte in causa, secondo la Corte, determinava nei fatti l'esito della controversia a danno dei ricorrenti, rendendo sostanzialmente vana la prosecuzione del giudizio.

In queste prime sentenze, la Corte EDU tende a contrastare in maniera netta l'utilizzo di leggi ad efficacia retroattiva, considerandole come un unico *genus* normativo⁴⁴⁰, comprensivo al suo interno di una pluralità di atti legislativi funzionalmente eterogenei, dalle leggi retroattive *tout court* fino alle leggi interpretative e a quelle di sanatoria⁴⁴¹.

Tale rigoroso orientamento giurisprudenziale, di censura e aspra condanna della prassi comune agli Stati membri di introdurre norme retroattive al fine di influire su procedimenti giurisdizionali pendenti, subisce un temperamento⁴⁴² con la sentenza che definisce il caso *Affaire National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*⁴⁴³. Tale pronuncia è il segno di un riposizionamento ideologico prima ancora che giuridico

⁴³⁹ Ricorso n. 24628/94, sentenza 22 ottobre 1997.

⁴⁴⁰ Anche nella giurisprudenza successiva la Corte europea dei diritti dell'uomo mostra di non distinguere le leggi retroattive in diverse tipologie quanto a contenuto ed effetti, ma le considera unitariamente, come un'unica categoria. In tal senso M. Massa, *La "sostanza" della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, n. 6, pag. 4683.

⁴⁴¹ Secondo R. Tarchi, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 294, la nozione di legge di sanatoria è anch'essa comprensiva al suo interno di una pluralità di provvedimenti legislativi, differenziati quanto a natura e contenuto. Secondo l'Autore, l'elemento che identifica tale categoria normativa consiste nella produzione di un effetto tipico, che è "quello di conferire una definitiva stabilità a rapporti o situazioni giuridiche precarie, in quanto fondate su atti viziati o la cui consistenza giuridica appaia o sia stata dichiarata dubbia o irregolare".

⁴⁴² In tal senso, J. Andriantsimbazovina, *Les lois rétroactives*, in F. Sudre, J.-P. Marguénaude, J. Andriatsimbazovina, A. Gouttenoire, M. Levinet, *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, P.u.f., Parigi, 2003, pag. 305.

⁴⁴³ C.d. caso delle *Building Societies*, ricorsi nn. 21319/93, 21449/93 e 21675/93, sentenza 23 ottobre 1997.

della Corte di Strasburgo che, ormai consapevole dell'indubbio e massiccio utilizzo che gli Stati membri, per svariate e molteplici ragioni politiche, economiche e sociali, fanno di tale genere normativo, legittima gli stessi a produrre all'interno dell'ordinamento fonti ad efficacia retroattiva allorché siano evidenti "imperiosi motivi di interesse generale".

In questa sentenza, la Corte EDU sancisce chiaramente come il divieto di interferenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia non debba essere considerato in senso assoluto; la nozione di processo equo consacrata dall'art. 6 della Convenzione si oppone solo a quei provvedimenti legislativi retroattivi che non trovano la loro ragion d'essere in motivi cogenti di interesse pubblico. Di rilievo non minore, nell'economia della sentenza, è la statuizione secondo cui deve sussistere un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e il fine perseguito dal provvedimento retroattivo; lo scopo di pubblico interesse, quindi, deve essere raggiunto dal legislatore con il minor sacrificio possibile delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte.

In tal senso, assume maggior significato l'affermazione della Corte che impone di interpretare restrittivamente le ragioni avanzate dagli Stati per giustificare l'introduzione all'interno dell'ordinamento di norme retroattive⁴⁴⁴; il rispetto del principio di proporzionalità richiede infatti una scrupolosa verifica sulla reale sussistenza dei motivi di interesse generale adottati e sulla reale e improcrastinabile necessità di un intervento del potere legislativo per perseguirli.

La posizione mediana assunta dalla Corte nella sentenza sulle *Building Societies* verrà riaffermata con forza nel caso *Zielinski e Pradal e altri c. Francia*⁴⁴⁵ che segna una tappa fondamentale nello sviluppo giurisprudenziale in materia, individuando indici rivelatori dell'interferenza del potere legislativo nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Nel caso *de quo*, la Corte EDU individua nell'emanazione da parte dello Stato francese di una *lois de validation*⁴⁴⁶ una grave compromissione del diritto all'equo processo dei ricorrenti.

⁴⁴⁴ Nel paragrafo 112 della sentenza la Corte afferma testualmente che "Le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable commandent de traiter avec la plus grande circonspection les raisons avancées pour justifier de pareilles mesures".

⁴⁴⁵ Ricorsi nn. 24846/94, 34165/96 e 34173/96, sentenza 28 ottobre 1999.

⁴⁴⁶ Si tratta di una tipologia di leggi di sanatoria caratteristica dell'ordinamento francese. Secondo R. Tarchi, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, cit., pag. 492, lo scopo

Innanzitutto i giudici europei riscontrano il carattere tardivo dell'intervento normativo statale in rapporto allo svolgimento delle procedure giurisdizionali in corso e la volontà del legislatore di contrastare una giurisprudenza maggiormente favorevole alle controparti, invalidando di fatto le contrattazioni collettive ed individuali di segno contrario che si erano formate prima della pubblicazione della legge. La Corte contesta inoltre il carattere non prevedibile dell'intervento di sanatoria e la mancanza di imperiosi motivi di interesse pubblico a sostegno dello stesso. Secondo le argomentazioni del Governo, la *lois de validation* rispondeva ad una duplice esigenza: da un lato risolveva le divergenze interpretative che avevano determinato contrasti giurisprudenziali, dall'altro preservava l'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, garantendone quindi il corretto funzionamento. La Corte di Strasburgo giudica insufficienti le ragioni così addotte, rilevando, in particolare, come in un sistema giudiziario quale quello francese, spetti alla Corte di Cassazione esercitare un ruolo nomofilattico, resolvendo i contrasti giurisprudenziali che sorgono nell'interpretazione delle norme. La sentenza *Zielinski*, oltretutto, riscontrando la violazione dell'art. 6 Cedu, contraddice apertamente la pronuncia che il Consiglio costituzionale francese aveva reso sul medesimo caso (decisione n. 93-332 DC del 13 gennaio 1994). I giudici costituzionali francesi avevano considerato un interesse pubblico meritevole di tutela la risoluzione per via legislativa di contrasti giurisprudenziali e avevano dichiarato costituzionalmente legittima la succitata *lois de validation*, non contrastando la stessa con alcuna regola o principio di rango costituzionale⁴⁴⁷.

2. Alla ricerca di una definizione di “motivi imperativi di interesse generale”

A partire dalla sentenza sulle *Builiding Societies* prima e da quella *Zielinski* poi, la Corte EDU utilizza la nozione di “ragioni imperative di interesse generale”. La

fondamentale di una *validation législative* è quello di sottrarre un determinato provvedimento amministrativo da ogni forma di controllo giurisdizionale oppure, qualora il sindacato del giudice sia già stato esercitato, di far rivivere l'atto annullato. Secondo l'Autore, quindi, le conseguenze più rilevanti delle *lois de validation* si producono essenzialmente sul piano processuale. Sulle *lois de validation* francesi, si veda anche M. Cavino, *Giudicato, legislatore e certezza del diritto: l'esperienza francese delle lois de validation*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, n. 5, pag. 897 ss..

⁴⁴⁷ Sul contrasto nel caso di specie tra pronuncia del *Conseil constitutionnel* e sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare, A. Pertici, *La Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in P. Falzea, A. Spadaro, L. Ventura (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003, pag. 207.

definizione positiva di tale nozione, e la sua traduzione in ipotesi tipizzate e, pertanto, facilmente riconoscibili e verificabili dagli organi deputati al loro controllo, sconta però la vaghezza e la genericità della sua formulazione, che può essere interpretata più o meno restrittivamente a seconda della prospettiva da cui la si guarda, e in base ai valori in campo e alle esigenze politiche, economiche e sociali che vengono prese in considerazione dall'interprete di turno.

Giova sottolineare, oltretutto, che gli atti normativi degli Stati contraenti non sono generalmente motivati e che pertanto indicazioni utili per l'individuazione delle ragioni che hanno giustificato l'intervento retroattivo non possono desumersi da essi⁴⁴⁸. Gli unici elementi che possono essere utili in tal senso possono parzialmente emergere dagli atti del procedimento di formazione del provvedimento legislativo retroattivo⁴⁴⁹, anche se si dubita, a ragione, della loro attendibilità, e quindi della loro utilizzabilità nell'individuazione specifica del motivo imperativo che ha sorretto l'intervento normativo.

Quello che emerge chiaramente dall'analisi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo⁴⁵⁰ in materia di leggi retroattive è che mere ragioni di carattere finanziario o economico non possono giustificare interventi legislativi a detrimento di situazioni soggettive azionate nel corso di un processo. In particolare, nel caso *Affaire SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais e altri c. Francia*⁴⁵¹, la Corte dimostra in modo ancor più evidente che le esigenze di riequilibrio finanziario del bilancio statale non possono costituire, da sole, le ragioni giustificative di un provvedimento normativo retroattivo. La Corte europea giudica insufficienti le argomentazioni del Governo francese che aveva indicato come prioritario il risanamento economico del settore della *Sécurité sociale*, il cui contesto finanziario, estremamente degradato, rischiava di compromettere l'organizzazione complessiva del sistema sanitario francese e la protezione sociale dei cittadini. I giudici europei ritengono che il rischio paventato dal Governo di una compromissione grave del sistema di sicurezza sociale dei cittadini a causa dello squilibrio economico sia del tutto indimostrato dal momento

⁴⁴⁸ In tal senso, A. Morelli, *Interpretazione autentica e "giusto processo". Torna al vaglio della Corte costituzionale la disposizione interpretativa della disciplina sul trasferimento del "personale ATA" dagli enti locali allo Stato*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2009, n. 1, pag. 117.

⁴⁴⁹ *Ibidem*.

⁴⁵⁰ In tal senso, in particolare, oltre alla sentenza *Zielinski e Pradal e altri c. Francia*, tra le altre, *Chiesi SA c. Francia*, ricorso n. 954/05, sentenza 16 gennaio 2007.

⁴⁵¹ Ricorso n. 12106/03, sentenza 21 giugno 2007.

che lo Stato francese non ha fornito alcuna proiezione concreta e credibile del numero di ricorsi pendenti davanti alla giurisdizione amministrativa e del costo virtuale che esso avrebbe dovuto sopportare in caso di soccombenza. In altre parole, allegate le esigenze di carattere finanziario, manca la prova sia del costo economico complessivo che sarebbe gravato sullo Stato in assenza dell'emanazione della *lois de validation*, sia della grave ripercussione che tale voce di spesa avrebbe prodotto sul funzionamento del servizio pubblico garantito ai cittadini.

Se le esigenze di bilancio dello Stato o di altri enti pubblici non costituiscono ragioni imperative di interesse generale, a maggior ragione, nell'ottica della Corte europea, la necessità di salvaguardare l'equilibrio finanziario di un istituto di credito non può giustificare un intervento normativo retroattivo a danno di posizioni giuridiche soggettive che sono state azionate nel corso di un processo. Nel caso *Cabourdin c. Francia*⁴⁵², la promulgazione di una legge che modifica alcune disposizioni normative relative alle offerte dei prestiti bancari, dotata di una clausola di retroattività per i procedimenti pendenti, è stata determinata, secondo il Governo, dall'esigenza di garantire l'equilibrio finanziario dell'ordinamento bancario e la stabilità del sistema economico. Ma anche in questo caso, secondo la Corte EDU, non vi è né alcuna stima precisa e credibile del costo economico che le banche avrebbero dovuto sopportare in assenza del provvedimento retroattivo, né alcuna prova che tale uscita di bilancio avrebbe minacciato il flusso degli scambi finanziari e commerciali e, di conseguenza, compromesso l'equilibrio generale dell'economia nazionale.

La Corte europea, a dimostrazione del proprio assunto, riporta nel testo della sentenza⁴⁵³ alcuni estratti dei dibattiti che si sono svolti al Senato durante l'*iter* di formazione della legge contestata. Le dichiarazioni che ivi vengono riportate mostrano chiaramente come in sede di discussione parlamentare del progetto di legge fossero state avanzate perplessità in merito alla credibilità del rischio finanziario invocato dalle banche, in assenza di indici reali su cui poter fare affidamento per verificare lo stato patrimoniale degli istituti di credito. Senza contare che la questione

⁴⁵² Ricorso n. 60796/00, sentenza 11 aprile 2006. In senso analogo il caso *Vezon c. Francia*, ricorso n. 66018/01, sentenza 18 aprile 2006 e il caso *Saint-Adam et Millot c. Francia*, ricorso n. 72038/01, sentenza 2 maggio 2006.

⁴⁵³ Paragrafo 20.

non riguardava tutti gli istituti di credito ma solamente quelli che non avevano rispettato le disposizioni di legge vigenti prima dell'emanazione del provvedimento retroattivo.

Motivi imperiosi di interessi generali sono stati individuati dalla Corte Europea nel già citato caso delle *Building Societies*, ove le disposizioni legislative contestate trovano giustificazione nell'esigenza di ristabilire l'intenzione originaria del legislatore contro il rischio che quest'ultima venisse sovvertita da disposizioni fissate in circolari, nell'ottica generale di preservare il livello delle entrate fiscali dello Stato.

Nella sentenza *Forrer-Niedenthal c. Germania*⁴⁵⁴, la legittimità dell'intervento legislativo deriva dall'esigenza di regolare i conflitti patrimoniali che erano sorti in seguito alla riunificazione della Germania. Nel caso di specie, la Corte giudica compatibile con le norme della Convenzione una disposizione legislativa ad applicazione retroattiva che convalidava i trasferimenti di proprietà, senza indennizzo, avvenuti in "proprietà del popolo" della Repubblica democratica tedesca attraverso un atto giuridico. L'interesse pubblico preminente ed epocale di assicurare in maniera stabile e duratura la pace e la sicurezza giuridica in Germania giustificano, quindi l'intervento del legislatore che deve tener conto, nello svolgimento della sua naturale funzione di normazione primaria, dei bisogni e delle risorse della società e degli individui⁴⁵⁵. In altre parole, secondo la Corte, non è possibile predeterminare in anticipo le ipotesi che legittimano un intervento regolatorio del legislatore di stampo retroattivo, dal momento che l'interesse pubblico imperativo può essere valutato solamente calandolo in un determinato contesto storico di riferimento, e non in via generale ed astratta. Rilievo fondamentale nella soluzione della controversia riveste poi il fatto che al ricorrente sia stato garantito lo svolgimento di un processo equo ai sensi dell'art. 6 Cedu, tramite l'accesso nei vari gradi di giudizio a tribunali indipendenti che hanno analizzato in maniera approfondita le argomentazioni e le istanze avanzate dalle parti. In particolare, il ricorrente aveva ottenuto anche una pronuncia del Tribunale

⁴⁵⁴ Ricorso n. 47316/99, sentenza 20 febbraio 2003.

⁴⁵⁵ Paragrafo n. 59.

costituzionale federale che aveva stabilito la conformità della disposizione legislativa in questione con la Legge fondamentale.

Nel caso *Ogis-Institut Stanislas, Ogec St. Pie X et Blanche De Castille e altri c. Francia*⁴⁵⁶, invece, la Corte ravvisa come motivo di interesse generale l'esigenza di applicare il principio di parità di trattamento tra gli insegnanti degli istituti pubblici e quelli degli istituti privati in materia di contributi sociali, ponendo rimedio ad un errore tecnico di diritto⁴⁵⁷ che aveva impedito la realizzazione della volontà del legislatore. Secondo i giudici europei, infatti, il diritto azionato dai ricorrenti era tecnicamente imperfetto o carente⁴⁵⁸ dal momento che era mancata una corretta attuazione a livello regolamentare del principio di perequazione affermato chiaramente dal legislatore in materia.

Quello che risulta, altresì, dalla giurisprudenza di Strasburgo, è che la qualità di parte processuale dello Stato nella controversia il cui esito è pregiudicato dall'emanazione della legge avente effetti retroattivi, non è un elemento essenziale nell'individuazione della violazione del diritto garantito dall'art. 6 Cedu. La Corte prende esplicitamente posizione sul punto solo recentemente⁴⁵⁹, affermando come la propria giurisprudenza in materia di equo processo e leggi retroattive vada al di là dei soli casi in cui lo Stato sia una delle parti in causa davanti all'autorità giudiziaria⁴⁶⁰.

Da un'analisi complessiva del materiale giurisprudenziale sul tema emerge chiaramente come la Corte EDU non abbia accolto un'interpretazione ampia dei motivi legittimanti provvedimenti retroattivi da parte degli Stati membri, ma abbia invece operato uno *strict scrutiny* sugli stessi, onde evitare indebite interferenze tra potere legislativo ed amministrazione della giustizia, preservando le rispettive sfere di competenza⁴⁶¹. Il sindacato svolto dalla Corte europea sulla compatibilità tra tale

⁴⁵⁶ Ricorsi nn. 42219/98 e 54563/00, sentenza 27 maggio 2004.

⁴⁵⁷ Anche nel caso *EEG, Slachtuis Verbist c. Belgio*, ricorso n. 60559/00, decisione 10 novembre 2005, l'interesse pubblico che giustifica la legge retroattiva è quello di rimuovere un errore tecnico di diritto al fine di riaffermare l'intenzione originaria del legislatore.

⁴⁵⁸ Paragrafo n. 69.

⁴⁵⁹ Casi *Vezon c. Francia* e *Saint-Adam e Millot c. Francia*, già citati.

⁴⁶⁰ Paragrafo 29 sentenza *Vezon*, paragrafo 20 sentenza *Saint-Adam e Millot*.

⁴⁶¹ Secondo un'interpretazione accreditata, l'imposizione anche allo stato legislatore dei principi del giusto processo avrebbe alle proprie basi portanti una concezione istituzionale di stampo anglosassone, tesa a salvaguardare il pluralismo e l'autonomia dei poteri e degli organi costituzionali, in un sistema organico di pesi e contrappesi che non ammetterebbe una sovraordinazione delle funzioni di indirizzo politico su quelle giudiziarie. In tal senso, A. Morelli, *op. cit.*, pag. 118 e A.

tipologia legislativa e l'art. 6 Cedu, particolarmente rigoroso e severo⁴⁶², è quindi il prodotto di un difficile e complesso bilanciamento tra l'esigenza di tutelare i diritti individuali dei cittadini e l'altrettanto doverosa considerazione dei motivi d'interesse generale che hanno determinato l'azione normativa statale⁴⁶³. Tale sforzo ermeneutico di composizione tra diritti soggettivi e esigenze collettive deve essere effettuato utilizzando come stella polare il principio di proporzionalità, così come declinato in concreto nella sentenza sulle *Building Societies*.

3. I mobili confini del sindacato di Strasburgo sulle fonti retroattive tra art. 6 Cedu e tutela del legittimo affidamento

Se è vero, come visto, che la tutela della Corte di Strasburgo in materia di provvedimenti retroattivi si è incentrata prevalentemente sull'analisi della compatibilità tra tale *genus* normativo e il diritto ad un equo processo sancito dall'art. 6 Cedu, non mancano, tuttavia, sentenze europee che utilizzano un altro parametro di riferimento, ossia, l'art. 1 del Protocollo n. 1, in materia di diritto di proprietà⁴⁶⁴.

Esemplificative in tal senso sono le pronunce rese nei casi *Lecarpentier e altri c. Francia*⁴⁶⁵ e *Achache c. Francia*⁴⁶⁶ che hanno ad oggetto la medesima questione già affrontata dalla Corte europea nelle già citate sentenze *Cabourdin*, *Vezon* e *Saint-Adam e Millot*. Anche in queste cause, i ricorrenti contestano l'indebita interferenza che l'emanazione di una legge sull'offerta dei prestiti bancari, ponendo in essere una sanatoria di contratti tecnicamente nulli, aveva prodotto nei giudizi in atto con istituti di credito condizionandone l'esito a loro sfavore. Tuttavia, a differenza degli altri casi, il percorso argomentativo seguito dai giudici europei non fa perno sull'art. 6 Cedu ma sull'art. 1 del protocollo n. 1. La Corte EDU spiega efficacemente nella sentenza *Lecarpentier*, a cui la pronuncia *Achache* fa espresso riferimento, che l'applicazione retroattiva della legge contestata ha leso l' "*espérance légitime*" dei

Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, cit., pag. 94 ss..

⁴⁶² M. Massa, *La "sostanza" della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, cit., pag. 4683.

⁴⁶³ In tal senso, J. Andriantsimbazovina, *Les lois rétroactives*, cit. pag. 308.

⁴⁶⁴ M. Massa, *La "sostanza" della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, cit., pag. 4681-4682; M. Massa, *I paletti di Strasburgo alle leggi retroattive*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, n. 2, pag. 421 ss..

⁴⁶⁵ Ricorso n. 67847/01, sentenza 14 febbraio 2006.

⁴⁶⁶ Ricorso n. 16043/03, sentenza 3 ottobre 2006.

ricorrenti di ottenere dalla banca la somma già riconosciuta dal giudice di prima istanza a titolo di rimborso. Come già riconosciuto nella sentenza *Pressos Compania Naviera S.A. e altri c. Belgio*⁴⁶⁷, il legittimo affidamento protetto *ex art. 1* del Protocollo n. 1 può sorgere non solo in relazione ai diritti reali ma può avere ad oggetto anche diritti di credito, qualora essi trovino il loro fondamento nelle leggi nazionali o nella giurisprudenza. La successiva pronuncia *Kopecky c. Slovacchia*⁴⁶⁸ ribadisce che l'aspettativa legittima protetta dalla norma convenzionale non può fondarsi unicamente sull'esistenza di una “*contestation réelle*”, né assurgere le vesti di una mera “*prétention défendable*” ma deve avere alla propria base il diritto interno o una giurisprudenza consolidata⁴⁶⁹.

La bidimensionalità della tutela accordata dalla Corte di Strasburgo nei confronti delle leggi retroattive emerge chiaramente dalle sentenze *Maurice c. Francia*⁴⁷⁰ e *Draon c. Francia*⁴⁷¹. In entrambi i casi i ricorrenti contestavano l'applicazione estesa ai processi pendenti di una disposizione legislativa⁴⁷² concernente i soggetti e le modalità del risarcimento nel caso di bambini portatori di handicap nati a seguito di un'errata diagnosi prenatale⁴⁷³. Le due sentenze percorrono lo stesso *iter* logico-giuridico e condannano lo Stato francese all'unanimità per la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1. Secondo la Corte EDU, l'effetto retroattivo della legge ha vanificato la legittima aspettativa dei ricorrenti, formatasi sulla base della pregressa giurisprudenza, di ottenere il risarcimento del pregiudizio materiale e morale subito dal figlio a causa dell'evento nascita. Per quanto riguarda le censure sollevate dai ricorrenti in relazione all'art. 6, la Corte, in entrambi i casi, con una maggioranza di dodici a cinque, ritiene non sia necessario esaminarle separatamente, ritenendole assorbite nella violazione dell'art. 1, Protocollo n. 1. Le opinioni parzialmente dissenzienti espresse a tal proposito nelle sentenze dai cinque giudici in disaccordo

⁴⁶⁷ Ricorso n. 17849/91, sentenza 20 novembre 1995.

⁴⁶⁸ Ricorso n. 44912/98, sentenza 28 settembre 2004.

⁴⁶⁹ Sulla nozione di “bene” tutelato *ex art. 1*, Protocollo n.1, si veda la ricostruzione operata da J-P. Marguénaud, *Le droit de propriété*, in F. Sudre, J.-P. Marguénaud, J. Andriantsimbazovina, A. Gouttenoire, M. Levinet, *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, cit., pag. 690 ss..

⁴⁷⁰ Ricorso n. 11810/03, sentenza 6 ottobre 2005.

⁴⁷¹ Ricorso n. 1513/03, sentenza 6 ottobre 2005.

⁴⁷² Art. 1, legge 2002-303 del 4 marzo 2002.

⁴⁷³ La questione viene ampiamente ricostruita in L. Violini, *La legge francese sui danni da mancata diagnosi di malattie genetiche fetali*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 1, pag. 142 ss..

testimoniano la difficoltà di tracciare una netta *actio finium regundorum* tra le due forme di tutela in campo. Secondo i giudici dissenzienti l'accertamento della violazione della norma protocollare che tutela il diritto di proprietà e, per interpretazione ormai consolidata, il legittimo affidamento di conseguire la titolarità di un diritto non esonera la Corte dall'esaminare la questione dedotta in giudizio sotto il profilo della violazione del diritto all'equo processo. Questo perché l'art. 6 Cedu e l'art. 1 del Protocollo n. 1 tutelerebbero distinti valori consacrati dalla Convenzione: la preminenza del diritto e l'equità nello svolgimento della funzione giudiziaria da un lato, e il rispetto dei beni dall'altro. La tesi espressa nelle opinioni dissenzienti dell'irriducibilità logica ed assiologica dei due parametri⁴⁷⁴, difficilmente contestabile, dovrebbe persuadere la Corte della necessità di tenere sempre distinte e separate le due diverse forme di tutela.

Quello che emerge da una visione globale ed articolata della giurisprudenza della Corte EDU sulle norme retroattive è l'utilizzo di argomenti, valori e principi che appartengono anche all'"armamentario" concettuale dei giudici comunitari. Il principio di proporzionalità, la nozione di imperativi motivi di interesse generale, il principio del legittimo affidamento sono tutti elementi che, modulati e plasmati sulla base delle esigenze funzionali che caratterizzano l'esperienza comunitaria, vengono utilizzati nel sindacato che i giudici di Lussemburgo compiono sugli atti comunitari ad efficacia retroattiva⁴⁷⁵.

La Corte di Giustizia, infatti, a partire dalla sentenza *Racke* del 1979⁴⁷⁶, ammette, seppur in via eccezionale, un'applicazione retroattiva degli atti comunitari qualora lo

⁴⁷⁴ In tal senso, M. Massa, *I paletti di Strasburgo alle leggi retroattive*, cit., pag. 421-422. Secondo l'Autore, mentre la violazione del diritto all'equo processo sussiste solo quando il provvedimento legislativo retroattivo interviene dopo l'inizio di un giudizio, il diritto previsto dalla norma protocollare viene violato ove la norma produttiva di effetti nel passato si discosti o dal diritto interno o dagli orientamenti giurisprudenziali predominanti.

⁴⁷⁵ Come sottolinea D.U. Galetta, *Legittimo affidamento e leggi finanziarie, alla luce dell'esperienza comparata e comunitaria: riflessioni critiche e proposte per un nuovo approccio in materia di tutela del legittimo affidamento nei confronti dell'attività del legislatore*, in *Foro amministrativo TAR*, 2008, n. 6, pag. 1917, la differenza che pur sussiste, all'interno dell'ordinamento comunitario, tra atti normativi ed atti non normativi, non rileva quanto alle modalità del controllo giurisdizionale sugli stessi in modo tale che risulta difficile individuare gli elementi che riguardano unicamente il sindacato relativo alle fonti normative.

⁴⁷⁶ CJCE 25 gennaio 1979, *Ditta A. Racke/Hauptzollamt Mainz*, in C-98/78; CJCE 25 gennaio 1979, *W.G. Decker KG/Hauptzollamt Landau*, in C-99/78; CJCE 19 marzo 1982, *Staple Dairy Products Limited/Intervention Board for Agricultural Produce*, in C-84/81; CJCE 30 settembre 1982, *G.R. Amylum/Consiglio CE*, in C-108/81; CJCE 30 settembre 1982, *Tunnel Refineries/Consiglio CE*, in C-

esiga lo scopo da raggiungere e purchè il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato. Il sindacato sugli atti comunitari retroattivi si basa quindi, in definitiva, sull'analisi e la verifica di due elementi: la tutela del legittimo affidamento degli interessati e la sussistenza di uno scopo di pubblico interesse⁴⁷⁷ che, in generale, è di matrice economica ed attiene alla tutela della libera concorrenza e degli scambi all'interno del mercato europeo. Il giudice comunitario deve quindi bilanciare l'esigenza di tutelare le situazioni soggettive con gli obiettivi indicati dai Trattati che è anch'esso tenuto a promuovere⁴⁷⁸. Il controllo giurisdizionale dei giudici di Lussemburgo sulla proporzionalità del bilanciamento così operato è altresì facilitato dalla sussistenza di un obbligo di motivazione degli atti giuridici comunitari, finalizzato a rendere edotti Stati membri e cittadini sul modo in cui le istituzioni europee danno attuazione ai Trattati. Nel caso di un provvedimento comunitario retroattivo, occorre sempre quindi che la motivazione giustifichi in maniera adeguata e ragionevole l'effetto manipolativo nel passato, configurandolo quale unico strumento per raggiungere lo scopo di interesse pubblico perseguito⁴⁷⁹, in omaggio al principio di proporzionalità che riveste un ruolo centrale all'interno del giudizio⁴⁸⁰.

La comunanza di alcuni criteri e profili argomentativi nel sindacato svolto sulle leggi retroattive dalle due Corti, irriducibilmente diverso quanto a parametri di riferimento, natura, effetti giuridici e finalità, testimonia però l'esistenza di un processo circolare di diffusione di valori e principi tra di esse. Tale percorso di convergenza dialettica, a seguito dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e alla inclusione dei diritti fondamentali da essa

114/81; CJCE 14 luglio 1983, *Meiko-Koservenfabrik/Repubblica federale di Germania*, in C-224/82; CJCE 30 novembre 1993, *Ferriere San Carlo Spa/Commissione CE*, in C-235/82.

⁴⁷⁷ M. Gigante, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento*, Milano, 2008, pag. 33; H. G. Schermers, D. F. Waelbroeck, *Judicial protection in the European Union*, The Hague, 2001, pag. 74.

⁴⁷⁸ In tal senso, L. Lorello, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 1998, pag. 204.

⁴⁷⁹ *Ibidem*, pag. 203. Si veda, in particolare, CJCE 1 aprile 1993, *Diversint SA e Iberlacta SA/Administración Principal de Aduanas de la Junquera*, cause riunite 260 e 261/91.

⁴⁸⁰ Come rileva D.U. Galetta, *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni generali su contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, n. 3-4, pag. 766-767, le modalità applicative del principio di proporzionalità da parte dei giudici di Strasburgo, con particolare riferimento a quelle sentenze ove il principio assume un'importanza decisiva nella soluzione della controversia, non divergono, anzi appaiono totalmente assimilabili a quelle fatte proprie dalla Corte di Giustizia.

garantiti, in qualità di principi generali, nel diritto comunitario⁴⁸¹, non potrà che aumentare, non solo da un punto di vista quantitativo ma anche qualitativo.

4. Diritto all'equo processo e margine di apprezzamento: il giudizio della Corte costituzionale italiana nella sentenza n. 311 del 2009. La risposta della Corte Edu nella pronuncia Agrati

La Corte costituzionale italiana si è recentemente pronunciata su una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una disposizione interpretativa, sollevata dalla Corte di Cassazione e dalla Corte d'appello di Ancona in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'art. 1, comma 218 della legge 23 dicembre 2005 n. 266⁴⁸² ha stabilito infatti che l'art. 8, comma 2, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statali è inquadrato nelle corrispettive qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti sulla base del principio del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento. La norma censurata opta per un'interpretazione restrittiva della nozione di anzianità giuridica ed economica a cui fa riferimento l'art. 8, comma 2, della legge interpretata, recependo il contenuto di un accordo intervenuto tra l'Aran e le organizzazioni sindacali, poi incluso in uno dei decreti ministeriali di attuazione della legge n. 124 del 1999.

La norma d'interpretazione autentica *de quo* era già stata oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale in relazione ad altri parametri costituzionali ma le questioni di legittimità sollevate erano tutte state dichiarate infondate⁴⁸³.

Secondo i rimettenti, il legislatore avrebbe emanato una norma interpretativa al fine di influire sui procedimenti giurisdizionali pendenti in cui era parte lo Stato-amministrazione, violando così il divieto di interferenza del potere legislativo

⁴⁸¹ L'art. 6, secondo comma, del Trattato sull'Unione europea, così come modificato dal Trattato di Lisbona, prevede al riguardo: "*L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.*". L'art. 6, terzo comma, prevede invece che "*I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali*".

⁴⁸² Legge finanziaria 2006.

⁴⁸³ Il riferimento è alla sentenza n. 234 del 2007 e alle ordinanze nn. 400 del 2007 e 212 del 2008.

nell'amministrazione della giustizia e, altresì, il principio di parità delle armi tra le parti processuali previsto dall'art. 6 Cedu.

La Corte costituzionale sfrutta l'occasione per ritornare su alcune questioni già affrontate con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007⁴⁸⁴, ossia, in particolare, i problemi concernenti l'applicazione dell'art. 117, primo comma Cost e l'efficacia delle norme della Cedu all'interno del nostro ordinamento, nonché quelli relativi all'interpretazione della Convenzione europea.

La Corte costituzionale ribadisce la natura di fonte interposta delle norme internazionali pattizie quale la Cedu, riaffermando come il contrasto tra una fonte nazionale ed una convenzionale si traduca in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.⁴⁸⁵. In particolare, i giudici costituzionali precisano come il giudice nazionale, in qualità di giudice comune della Convenzione sia tenuto ad "applicare le relative norme, nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo, alla quale questa competenza è stata espressamente attribuita dagli Stati contraenti". Allo stesso

⁴⁸⁴ Sulle due sentenze gemelle c'è una copiosa bibliografia. In particolare, si vedano F. Sorrentino, *Apologia delle "sentenze gemelle"* (Brevi note a margine delle sentenze nn. 347 e 348/2007 della Corte costituzionale), in *Diritto e società*, 2009, pag. 213 ss.; V. Sciarabba, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, n. 5, pag. 3579 ss; C. Zanghì, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze nn. 347 e 348 del 2007*, in www.giurcost.org; A. Ruggeri, *La Cedu alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in www.forumcostituzionale.it; D. Tega, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in www.forumcostituzionale.it; T.F. Giupponi, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in www.forumcostituzionale.it; C. Pinelli, *Sul trattamento giurisdizionale della Cedu e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, n. 5, pag. 3518 ss; M. Cartabia, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, n. 5, pag. 3564 ss.; R. Dickmann, *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione*, in www.federalismi.it; A. Filippini, *Il caso Dorigo, la Cedu e la Corte costituzionale: l'effettività della tutela dei diritti dopo le sentenze 348 e 349 del 2007*, in www.costituzionalismo.it.

⁴⁸⁵ Per una completa ricostruzione dei passaggi logici della sentenza R. Dickmann, *La legge d'interpretazione autentica viola il diritto al giusto processo di cui all'art. 6 della Cedu? (Nota a Corte cost., 26 novembre 2009, n. 311)*, in www.federalismi.it. Sul contenuto della sentenza in generale A. Ruggeri, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in www.forumcostituzionale.it; A. Morelli, *Interpretazione autentica e "giusto processo"*, cit., pag. 113 ss.; O. Pollicino, *Margine di apprezzamento, art. 10, c. 1, Cost. e bilanciamento "bidirezionale": evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale?*, in www.forumcostituzionale.it; R. Conti, *Corte costituzionale e Cedu: qualcosa di nuovo all'orizzonte?*, in *Il Corriere giuridico*, 2010, n. 5, pag. 619 ss..

tempo, la Corte costituzionale riconferma il proprio ruolo di verifica della compatibilità tra interpretazione della Convenzione resa dalla Corte di Strasburgo e Carta costituzionale.

Nel caso di specie, il giudice delle leggi non ravvisa alcun contrasto tra la norma di interpretazione autentica e l'art. 6 della Cedu nell'interpretazione fornita dalla Corte EDU. Per dimostrare tale assunto, i giudici costituzionali ripercorrono la giurisprudenza di Strasburgo concernente l'applicazione del diritto ad un equo processo in relazione al profilo concernente il rapporto tra fonti nazionali retroattive ed esercizio della funzione giurisdizionale. Le argomentazioni della Corte a supporto della piena legittimità della norma interpretativa sono molteplici. In particolare, vengono individuate nel caso di specie quelle esigenze imperative di interesse generale che consentono un intervento legislativo retroattivo da parte del legislatore nazionale.

La Corte individua lo scopo del provvedimento normativo nell'esigenza di omogeneizzare all'interno del ruolo statale situazioni lavorative tra loro irragionevolmente differenziate quanto al livello retributivo. Il fine principale della disposizione interpretativa sarebbe, dunque, quello di ristabilire all'interno del comparto scuola il principio di parità di trattamento, al fine di garantire a tutti i dipendenti, a parità di funzioni svolte, e al di là delle rispettive provenienze, la stessa progressione retributiva nel corso della carriera lavorativa.

La norma interpretativa, inoltre, risponderebbe all'esigenza di ristabilire una delle possibili direzioni dell'originaria intenzione del legislatore, accogliendo la soluzione ermeneutica fatta propria dagli accordi stipulati dalle parti sociali e poi recepiti nei decreti ministeriali. A differenza che nel caso *Zielinski*, quindi, ove la *lois de validation* contestata si poneva in contrasto con la contrattazione collettiva ed individuale intercorsa, l'intervento del legislatore nazionale nel caso di specie confermerebbe la volontà espressa delle parti sociali in ordine all'utilizzazione del criterio del maturato economico al fine della determinazione dell'inquadramento del lavoratore nel ruolo statale al momento del trasferimento.

Allo stesso tempo, la Corte rileva la sussistenza di un errore tecnico di diritto consistente nel considerare delegabile all'autonomia delle parti sociali e alla fonte regolamentare la fissazione di un criterio atto a rispettare il principio di invarianza

della spesa, delega successivamente giudicata insussistente dalla giurisprudenza di legittimità.

Un'ulteriore argomentazione utilizzata dalla Corte costituzionale attiene poi alla mancanza di un diritto vivente sul punto, dal momento che sulla questione erano intervenute solo pronunce di legittimità delle sezioni semplici che, oltretutto, avevano analizzato il problema da prospettive diverse, non offrendo una ricostruzione giuridica unitaria del fenomeno dedotto in giudizio.

Da ultimo, la sentenza, richiamando espressamente il caso *Forrer-Niedenthal*, indica come circostanza determinante il fatto che il procedimento relativo al trasferimento del personale ATA si sia svolto con le garanzie di un processo equo nei vari gradi di giudizio. Assunto, quest'ultimo, corroborato anche da più pronunce del giudice delle leggi che hanno dichiarato infondate le questioni sollevate in riferimento ad una pluralità di parametri costituzionali coerenti con la norma convenzionale.

Nel complesso, quindi, la Corte ritiene di riscontrare nell'intervento interpretativo gli elementi valorizzati dalla Corte EDU per ritenere compatibili con la Convenzione i provvedimenti ad efficacia retroattiva.

La Corte costituzionale, se da un lato riconosce pienamente l'obbligo per gli organi giurisdizionali nazionali di uniformarsi all'interpretazione delle norme Cedu tracciata dalla Corte di Strasburgo, dall'altro lato mostra di voler preservare un congruo margine di apprezzamento delle istituzioni statali nell'applicazione della Convenzione all'interno degli ordinamenti nazionali⁴⁸⁶.

In particolare, la Corte sottolinea come l'identificazione dei motivi imperativi di interesse generale spetti, almeno in parte, agli Stati contraenti che possono più da vicino valutare l'assetto di interessi che ha determinato l'esercizio del potere legislativo retroattivo nonché il contesto politico, sociale ed economico in cui esso va ad incidere. Le argomentazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 311 del 2009 a supporto della decisione assunta non hanno però convinto la Corte Edu che, pronunciandosi sulla medesima questione affrontata dal giudice delle leggi italiano nel caso *Agrati e altri c. Italia*⁴⁸⁷, giunge però a conclusioni diametralmente

⁴⁸⁶ O. Pollicino, *op. cit.*, pag. 2 ss..

⁴⁸⁷ Ricorsi nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09, sentenza 7 giugno 2011.

opposte⁴⁸⁸. Secondo i giudici di Strasburgo, la legge di interpretazione autentica adottata, a discapito delle motivazioni addotte dal Governo, non ha altro scopo reale se non quello di preservare l'interesse finanziario dello Stato italiano. L'intervento legislativo retroattivo non è quindi giustificabile, non sussistendo nel caso *de quo* alcun motivo imperativo d'interesse generale tale da avallarne l'adozione. In particolare, nell'opinione della Corte europea, la mancanza di una pronuncia a sezioni unite della Corte di Cassazione sulla fattispecie in esame non può escludere l'esistenza di un diritto vivente sul punto. I giudici di Strasburgo notano infatti che la legge interpretativa si è posta palesemente in contrasto con l'interpretazione costante fornita sul merito della questione dal giudice di legittimità. Secondo la Corte Edu, inoltre, l'intervento interpretativo ha determinato non solo la violazione dell'art. 6 Cedu ma altresì quella dell'art. 1 del Protocollo n. 1, ledendo l'aspettativa legittima dei ricorrenti ad ottenere le retribuzioni spettanti sulla base di una giurisprudenza consolidata. Nel caso in questione, la Corte costituzionale, se nuovamente adita dalle parti interessate, come è molto probabile accada, verosimilmente non potrà fare a meno di conformarsi alla decisione della Corte di Strasburgo se non vorrà evitare un conflitto tra l'ordinamento interno e quello convenzionale, dagli esiti imprevedibili sull'assetto complessivo del sistema.

La definizione della nozione di equo processo prevista dall'art. 6 Cedu e la sua controversa applicazione all'interno dei contesti ordinamentali nazionali sotto i profili qui analizzati mostrano come sia difficile tracciare nette linee di demarcazione tra ambito riservato alla potestà interpretativa della Corte di Strasburgo e spazio decisionale che compete invece agli Stati contraenti.

Da questo punto di vista, è lecito aspettarsi assestamenti giurisprudenziali sia della Corte europea sia degli organi giurisdizionali nazionali al fine di mettere in atto una convergenza dei processi interpretativi in grado di conciliare l'uniforme applicazione del testo convenzionale e la tutela delle peculiarità storiche, politiche ed economiche

⁴⁸⁸ Per un'analisi puntuale del contenuto della pronuncia si rinvia a M. Massa, *Agrati: Corte europea vs. Corte costituzionale sui limiti alla retroattività*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, n. 3, pag. 706 ss. e S. Foà, *Un conflitto di interpretazione tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo: leggi di interpretazione autentica e ragioni imperative di interesse generale*, in www.federalismi.it, 2011. Sulle implicazioni istituzionali prodotte da tale sentenza cfr. A. Ruggeri, *Ieri il giudicato penale, oggi le leggi retroattive d'interpretazione autentica, e domani? (a margine di Corte EDU 7 giugno 2011, Agrati ed altri c. Italia)*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, n. 3, pag. 709 ss..

statuali⁴⁸⁹. Come rilevato nella relazione intitolata “Rapporti tra la giurisprudenza della Corte di Cassazione e la giurisprudenza della Corte Edu: anno 2011” del 22 dicembre 2011, curata dall’Ufficio del Massimario presso la Suprema Corte, la complessa vicenda del personale Ata testimonia “l’emersione di una fase critica di quel percorso dialogico che, alla stregua di un fisiologico funzionamento di un pur complesso circuito interpretativo, dovrebbe connotare i rapporti tra la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e quella delle Corti nazionali di ultima istanza”.

Parte II

I limiti all’interpretazione autentica nella giurisprudenza costituzionale

1. L’ammissibilità delle leggi interpretative all’interno dell’ordinamento italiano. La sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 1957

All’interno del testo costituzionale italiano, come noto, non vi è alcun riferimento all’istituto dell’interpretazione autentica. In assenza di un’esplicita disciplina positiva, la dottrina pressoché maggioritaria ha pacificamente ammesso l’utilizzo da parte del legislatore delle leggi interpretative nella supposta convinzione della loro compatibilità con i valori e i principi espressi dalla Costituzione⁴⁹⁰. Ciò in particolare è stato argomentato sulla base della mancata costituzionalizzazione del principio di irretroattività delle leggi; il nostro testo costituzionale, infatti, come noto, si limita a costituzionalizzare tale principio in materia penale, nel secondo comma dell’art. 25. Sulla base del mancato divieto costituzionale di produrre all’interno dell’ordinamento leggi ad efficacia retroattiva, la creazione di leggi interpretative è

⁴⁸⁹ R. Conti, *op. cit.*, pag. 624. Secondo F. Donati e P. Milazzo, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in P. Falzea, A. Spadaro, L. Ventura (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa*, cit., pag. 68, il rischio che è insito in un permanente stato di tensione tra tutela delle sovranità statali ed esigenza di uniforme applicazione della Convenzione è la formazione ad un sistema di protezione dei diritti potenzialmente disomogeneo o “a geometria variabile”, così come definito da R. Lester, *The European Convention on Human Rights in The New Architecture of Europe: General Report*, in *Proceedings of the 8th International Colloquy on the European Convention on Human Rights*, 1995, pag. 236 ss..

⁴⁹⁰ G. Verde, *Alcune considerazioni sulle leggi interpretative nell’esperienza più recente*, in U. de Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1997, pag. 27. Come rileva A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 40, “a motivare un diverso atteggiamento e a leggere in tale silenzio un tendenziale disfavore del Costituente nei confronti di leggi siffatte, poteva essere soltanto il ricordo, in quel momento ancora vivo, dell’abuso che ne era stato fatto durante il periodo della guerra civile, ma anche chi proponeva tale lettura in negativo della omissione costituzionale non auspicava, peraltro, la cancellazione dell’istituto”.

stata quindi considerata pienamente lecita. La tesi che ha cercato di dimostrare la natura di norme materialmente costituzionali delle disposizioni delle Preleggi non è stata infatti considerata attendibile né dalla dottrina né dalla giurisprudenza⁴⁹¹.

Gli argomenti avanzati dalla dottrina a favore della compatibilità dell'interpretazione autentica con l'ordinamento costituzionale sono molteplici. In particolare, si fa ricorso all'argomento storico che individua una continuità tra ordinamento statutario e ordinamento repubblicano da questo specifico punto di vista. L'art. 73 dello Statuto albertino prevedeva infatti che "L'interpretazione delle leggi, in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo". Secondo parte della dottrina⁴⁹², quindi, il silenzio del testo costituzionale repubblicano sul punto significherebbe un'implicita riconferma della regola enunciata dal testo statutario circa la potestà degli organi di produzione legislativa di statuire autoritativamente sul significato delle leggi.

Un altro argomento a sostegno della piena ammissibilità dell'interpretazione autentica all'interno dell'ordinamento è quello che ritiene che la *potestas interpretandi* sia naturalmente inclusa nella *potestas legiferandi*⁴⁹³. Secondo tale prospettiva, quindi, la potestà di legiferare ricomprenderebbe naturalmente la potestà di chiarire con efficacia retroattiva il significato di precedenti testi normativi. Secondo tale concezione, le leggi interpretative costituiscono una naturale manifestazione dell'attività legislativa e, in virtù di tale assunto, "la esplicazione del contenuto normativo di un provvedimento legislativo già emanato, può essere compita a distanza di tempo quando la valutazione politica ne dimostri l'opportunità"⁴⁹⁴. Come è stato rilevato, "l'art. 70 della Costituzione nel disciplinare

⁴⁹¹ Si fa riferimento alla teoria proposta da F. Pierandrei, *L'interpretazione della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, pag. 470-471 secondo cui le regole espresse dalle Disposizioni preliminari al codice civile, provvedendo a disciplinare in termini generali le regole concernenti la produzione e interpretazione delle fonti del diritto, avrebbero carattere materialmente costituzionale.

⁴⁹² In tal senso, tra gli altri, M. Lucifredi, *La nuova costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Sel, Milano, 1952, pag. 108. In senso contrario, A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 86 e M. Zingales, *Aspetti peculiari dell'attuale legislazione*, in *Foro amministrativo*, 1980, n. 9-10, pag. 1884. Secondo tali Autori tale argomento può essere rovesciato dal momento che la mancata attribuzione nel testo costituzionale della potestà di interpretazione autentica potrebbe significare al contrario che i costituenti hanno voluto discostarsi dal modello statutario.

⁴⁹³ L'espressione utilizzata è di A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 89.

⁴⁹⁴ A. Amorth, *Leggi interpretative e leggi di sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pag. 77.

la funzione legislativa non fornisce indicazioni ulteriori circa le caratteristiche sostanziali che dovrebbe presentare l'atto-legge⁴⁹⁵. La teoria *de qua* quindi giunge ad affermare l'ammissibilità dell'intervento legislativo di interpretazione autentica sulla base della concezione di legge che è stata, dalla Carta costituzionale e, di conseguenza dalla giurisprudenza costituzionale.

La legge, in tale ottica, verrebbe identificata esclusivamente sulla base di criteri formali e procedimentali e non sulla base del suo contenuto innovativo, generale ed astratto. A riprova di tale assunto, può essere menzionata la nota vicenda delle c.d. leggi provvedimento, ossia di leggi che lungi dal fornire una disciplina generale ed astratta di un determinato materiale, hanno uno spiccato contenuto amministrativo, ossia dispongono determinati provvedimenti per la cura in concreto degli interessi pubblici. Come sancito espressamente dalla sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 1957, le disposizioni costituzionali concernenti la formazione delle leggi "non definiscono la funzione legislativa nel senso che essa consista esclusivamente nella produzione di norme giuridiche generali ed astratte".

Sulla base di tali considerazioni la legge di interpretazione autentica, essendo al pari di tutte le altre leggi, il prodotto normativo del procedimento legislativo disciplinato dalla Costituzione, avrebbe piena cittadinanza all'interno dell'ordinamento.

Ma è proprio la Corte costituzionale a sgombrare il campo da ogni possibile fraintendimento con la famosa sentenza n. 118 del 1957. In realtà tale pronuncia non costituisce la prima in materia di interpretazione autentica; la questione concernente la compatibilità costituzionale delle leggi interpretative era già stata posta precedentemente dinanzi al giudice delle leggi ma lo stesso con la sentenza n. 44 del 1957 aveva preferito non prendere un'esplicita posizione sul punto rimandando la trattazione della problematica ad una successiva occasione⁴⁹⁶. Nella famosa sentenza n. 118 del 1957 la Corte costituzionale contesta tutte le argomentazioni contrarie all'ammissibilità di leggi interpretative all'interno del nostro ordinamento giuridico.

Secondo la Corte, non è presente nel testo costituzionale alcuna disposizione che faccia divieto al legislatore di intervenire con interventi legislativi di matrice interpretativa. Come precisato espressamente, l'interpretazione autentica costituisce

⁴⁹⁵ G. Verde, *op. cit.*, pag. 10.

⁴⁹⁶ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 99-100.

“un istituto comunemente ammesso da altri ordinamenti statali, che posseggono i caratteri di Stato di diritto e di Stato democratico”. Per quanto concerne il rapporto tra leggi interpretative e principio di irretroattività, la Corte afferma, rifacendosi alla dottrina tradizionale, che il principio *de quo*, pur rappresentando una “conquista della nostra civiltà giuridica”, non è però mai “assurto nel nostro ordinamento alla dignità di norma costituzionale; ne vi è stato elevato dalla vigente Costituzione, se non per la materia penale (...). Per le materie diverse da quella penale, l’osservanza del tradizionale principio è dunque rimessa – così come in passato – alla prudente valutazione del legislatore, il quale peraltro – salva estrema necessità – dovrebbe a esso attenersi, essendo, sia nel diritto pubblico che in quello privato, la certezza dei rapporti preteriti (anche se non definiti in via di giudicato, transazione ecc.) uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile. Con ciò non si vuole affermare che in singole materie, anche fuori di quella penale, l’emanazione di una legge retroattiva possa rivelarsi in contrasto con qualche specifico precetto costituzionale. Si vuole semplicemente affermare il concetto che nel nostro ordinamento il principio della irretroattività della legge non assurge, nella sua assolutezza, a precetto costituzionale. E si vuole in particolare escludere (...) che sia ricavabile dagli artt. 23, 24 e 25 Cost. (..) un precetto costituzionale che escluda la possibilità di leggi retroattive destinate comunque a incidere nella sfera degli interessi privati, sacrificandoli, o nella sfera dell’autonomia privata, comprimendola”.

Per quanto riguarda l’efficacia temporale delle leggi interpretative, la Corte ritiene che debbano essere considerate alla stregua di leggi retroattive, ossia considerare se le stesse si pongano in contrasto con norme costituzionali. In tale pronuncia quindi la Corte non si pone ancora il problema, dell’esistenza o meno di caratteri identificanti peculiari delle leggi di interpretazione autentica, problema che invece affronterà con esiti altalenanti nel corso di tutta la giurisprudenza successiva⁴⁹⁷.

Per quanto concerne i rapporti tra interpretazione autentica e potere giudiziario, il giudice delle leggi afferma che non è vero che “l’emanazione di leggi interpretative incida necessariamente sul principio di divisione dei poteri, interferendo necessariamente nella sfera del potere giudiziario. Non diversamente dalle altre

⁴⁹⁷ A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 43.

leggi, anche la legge interpretativa innova all'ordine legislativo preesistente: il quid novi che essa introduce in tale ordine consiste nell'attribuire a certe norme anteriori un significato obbligatorio per tutti (con conseguente esclusione di ogni altra possibile interpretazione). Altra è la funzione del potere giudiziario: la quale consiste nell'adozione di decisioni vincolate all'ordinamento normativo. Il fatto della emanazione di una legge interpretativa non rappresenta dunque di per sé sola, una interferenza nella sfera del potere giudiziario. È certo comunque che non può essere considerata lesiva di tale sfera una legge interpretativa che rispetti i giudicati (...) e non appaia mossa dall'intento di interferire nei giudizi in corso”.

Secondo la Corte, quindi, le leggi di interpretazione autentica non ledono le prerogative del potere giudiziario dal momento che le due attività si pongono su due piani distinti: l'attività legislativa interpretativa incide sul piano astratto delle disposizioni normative mentre l'attività giudiziaria attua la norma così come individuata dal legislatore sul piano applicativo e concreto. Si tratta di un'argomentazione che verrà spesso utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale successiva per contrastare le censure mosse alle leggi interpretative. Come è stato correttamente rilevato⁴⁹⁸, l'argomento utilizzato dalla sentenza analizzata che esclude ogni possibile interferenza tra potere di interpretazione autentica e potere giudiziario “rappresenta solo l'avvio di una lunga marcia, che condurrà la Corte costituzionale sai ad affinare notevolmente la dimostrazione di una divisione di piani sui quali opererebbero giudice e legislatore-interprete sia ad elaborare una serie di figure sintomatiche di una possibile lesione delle competenze costituzionalmente riservate al potere giurisdizionale”.

Tale sentenza, seppur di grande rilievo per la fondamentale statuizione, che non verrà più messa in discussione, circa l'ammissibilità delle leggi interpretative all'interno del nostro ordinamento, non affronta in maniera adeguata tutte le principali questioni che ineriscono all'istituto dell'interpretazione autentica ma si limita ad affermazioni apodittiche quanto generiche⁴⁹⁹. Tutte le principali questioni relative alle norme di

⁴⁹⁸ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 103-104.

⁴⁹⁹ E' l'opinione altresì di A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 42-42. Secondo l'Autrice, della scarna motivazione della sentenza “colpisce sia l'insofferenza che traspare per le ragioni del dubbio di costituzionalità esposte nell'ordinanza di remissione, che vengono, infatti, più che confutate, liquidate; sia, poi, la singolarità degli argomenti, anzi dell'argomento, usato per controbatterle, e che è quello della diffusione dell'istituto dell'interpretazione autentica oltre confine. Argomento infatti,

interpretazione autentica saranno oggetto della giurisprudenza costituzionale successiva che, lungi dal porre punti fermi in merito ai presupposti di esperibilità e ai limiti dell'intervento interpretativo, costituirà, come si vedrà nel prosieguo, una vera e propria occasione di scontro tra posizioni ideologiche e teorie dogmatiche estremamente differenziate nel panorama giuridico.

2. L'ambigua giurisprudenza costituzionale sui presupposti legittimanti l'adozione di leggi interpretative

In merito alla definizione dei presupposti dell'intervento legislativo interpretativo la giurisprudenza ha mostrato di seguire un indirizzo tutt'altro che coerente ed intellegibile. Secondo l'orientamento iniziale della Corte costituzionale, desumibile implicitamente anche dalla sentenza n. 118 del 1976, la legge interpretativa deve essere adottata in presenza di precisi e determinati presupposti giustificativi. Nella sentenza n. 187 del 1981, il giudice delle leggi afferma chiaramente come la legge di interpretazione autentica debba essere adottata qualora “la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale”. Secondo tale pronuncia, quindi, sarebbero fondamentalmente due i presupposti che renderebbero legittimo il ricorso a norme di interpretazione autentica. Il primo presupposto è costituito dalla formulazione ambigua e contraddittoria del precetto legislativo, tale da generare *ex se* una pluralità di esiti interpretativi. Il secondo presupposto, invece, sarebbe costituito, dalla molteplicità di orientamenti ermeneutici sviluppati dalla giurisprudenza e, più in generale, dagli operatori del diritto. In tale ottica, il legislatore interprete porrebbe fine alle controversie giurisprudenziali e dottrinali attraverso un intervento autoritativo avente efficacia *erga omnes*. In sintesi, la legge interpretativa sarebbe adottata in un caso “al fine di comporre i contrasti interpretativi addebitabili alla *colposa* cattiva formulazione della legge precedente, mentre nell'altro – ciò che è ben diverso – è voluta allo scopo di far prevalere il significato voluto dal legislatore su quello (o quelli) prescelti dall'interprete⁵⁰⁰. In assenza di tali specifici presupposti, potrebbe

quest'ultimo, che pare, quanto meno, di scarsa pertinenza, considerando che i parametri su cui misurare la fondatezza dell'accennato dubbio andavano sicuramente ricercati all'interno del nostro sistema costituzionale”.

⁵⁰⁰ A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 45.

quindi a ragione sostenersi che la legge interpretativa, in nulla differenziandosi dalle altre leggi, sarebbe una semplice legge di modifica o abrogazione caratterizzata da efficacia retroattiva.⁵⁰¹ Già però con la sentenza n. 123 del 1988, di pochi anni successiva, la Corte mostra di aver cambiato idea. In tale pronuncia la Corte afferma che “l’esistenza di interpretazioni giurisprudenziali discordanti, costituendo un dato estrinseco alla legge interpretativa e al suo contenuto, non può considerarsi un presupposto indispensabile di legittimità dell’intervento del legislatore che, in base a scelte politico-discrezionali decide di imporre *erga omnes* un certo significato normativo di precedenti disposizioni”. Secondo il giudice delle leggi, quindi, il contrasto interpretativo sul significato della disposizione può tutt’al più costituire un “indice di riconoscimento della legge come interpretativa”. I dubbi sul significato del testo, quindi, nella nuova interpretazione della Corte costituzionale, sembrano costituire “più che una *condicio sine qua non* dell’intervento interpretativo, una semplice *occasio legis*, che - come tale - può ricorrere oppure no, senza che da ciò discenda la illegittimità (per sviamento della funzione legislativa) della disposizione impugnata”⁵⁰². La Corte va ancora oltre con la sentenza n. 525 del 2000 ove afferma che “il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni legislative non solo quando una situazione di incertezza nell’applicazione del diritto o vi siano contrasti giurisprudenziali, ma anche in presenza di un indirizzo omogeneo della Corte di Cassazione, quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore”. Come è stato a ragione sottolineato, affermazioni come queste “mettono a nudo la dimensione politica del fenomeno dell’interpretazione autentica”⁵⁰³.

L’intervento legislativo retroattivo volto a contrastare un orientamento consolidato della Corte di Cassazione rappresenta l’approdo interpretativo opposto a quello inizialmente teorizzato dalla Corte costituzionale. La specificità dell’interpretazione autentica tende progressivamente a sfumare per rispondere alle contingenti necessità degli organi di indirizzo politico. Secondo la Corte costituzionale, in definitiva “che

⁵⁰¹ E. Libone, *La fisionomia delle leggi di interpretazione autentica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., pag. 127.

⁵⁰² E. Libone, *op. cit.*, pag. 127.

⁵⁰³ E. Libone, *op. cit.*, pag. 128.

il legislatore sia intervenuto per superare gravi anfibologie dovute a una difettosa formulazione del precetto o per adeguare quest'ultimo a sue sopravvenute valutazioni, o per ribaltare un consolidato orientamento giurisprudenziale o, ancora, per rendere meno appariscente l'introduzione di una disciplina retroattiva, è solo frutto di un suo libero apprezzamento non censurabile in sede giuridica⁵⁰⁴. Come il giudice delle leggi mette in evidenza nella sentenza n. 409 del 2005, "al di fuori della materia penale, rientrando nel precetto dell'art. 25, secondo comma, Cost., ciò che conta precipuamente ai fini del giudizio di legittimità costituzionale di una legge retroattiva non è l'esistenza dei presupposti, del resto discutibili e discussi, per l'emanazione di una legge interpretativa, quanto piuttosto la non irragionevolezza della sua efficacia retroattiva e l'inesistenza di violazioni di altri principi costituzionali". Con questa pronuncia, la Corte costituzionale sembra archiviare definitivamente il problema dei presupposti giustificativi dell'interpretazione autentica per concentrarsi sulla valutazione della legittimità costituzionale degli effetti prodotti dalla legge *de qua*. In realtà la tesi che ancora l'adozione di norme di interpretazione autentica a contrasti interpretativi attuali o anche solo potenziali, seppur attualmente minoritaria, torna periodicamente in rilievo nelle sentenze della Corte costituzionale. Tale circostanza testimonia ancor di più, se ve ne fosse bisogno, come le problematiche concernenti la natura dell'interpretazione autentica siano tutt'altro che risolte. Giova però chiarire come anche nei casi in cui la Corte costituzionale ha fatto esplicito riferimento ai presupposti giustificativi dell'intervento interpretativo del legislatore, in nessun caso la loro carenza ha determinato una declaratoria di illegittimità costituzionale per "abuso" del potere interpretativo legislativo⁵⁰⁵.

In definitiva, si assiste ad un progressivo *enlargissement* nell'utilizzo di leggi interpretative⁵⁰⁶. Si è non a torto parlato di "polifunzionalità" delle leggi di interpretazione autentica per sottolineare il largo impiego che il legislatore fa di tale

⁵⁰⁴ A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 47.

⁵⁰⁵ E. Albanesi, *La legge di interpretazione autentica come oggetto di sindacato di legittimità costituzionale e di interpretazione meta testuale da parte dei giudici comuni*, Relazione al seminario annuale organizzato dalla Università degli studi di Genova, Scuola di dottorato in diritto, intitolato *L'interpretazione giuridica*, 14 dicembre 2007, in www.giuri.unige.it.

⁵⁰⁶ A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 46.

genus legislativo per le finalità più disparate⁵⁰⁷ e di legislatore “onnipotente”⁵⁰⁸. L’istituto dell’interpretazione autentica si è quindi trasformato in un istituto estremamente duttile, di volta in volta usato per chiarire il significato di testi ambigui, riempire lacune normative, per correggere errori di diritto o imperfezioni giuridiche, per perseguire finalità di sanatoria di atti amministrativi, per correggere prassi applicative deviate ed abnormi rispetto alla disciplina legale⁵⁰⁹.

Al fine di chiarezza espositiva, si può proporre una classificazione generale delle leggi di interpretazione autentica che si possono suddividere in almeno tre categorie⁵¹⁰. La prima categoria è composta dalle leggi interpretative adottate al fine di risolvere contrasti giurisprudenziali in prevalenza dovuti alla formulazione ambigua, oscura o all’indeterminatezza di talune disposizioni legislative. La seconda categoria comprende quelle leggi approvate per contrastare interpretazioni giurisprudenziali “sgradite” al legislatore oppure, più probabilmente, per reagire ad un indirizzo interpretativo “configgente con “interessi forti” adeguatamente rappresentati in parlamento o capaci di ricevere ascolto in sede politica”⁵¹¹. Infine, nell’ultima categoria, rientrerebbero tutte quelle leggi d’interpretazione autentica approvate al fine di aggiornare le formulazioni legislative originarie, non ritenute più adeguate alla tutela dei fini cui sono preposte a causa dei mutamenti sociali, economici o politici intervenuti. L’elemento comune a tutte le leggi di interpretazione autentica, a prescindere dalla categoria in cui sono collocate, è rappresentato dalla pretesa idoneità ad “imporre *erga omnes* un certo significato normativo di precedenti disposizioni”⁵¹².

La conseguenza dell’espansione del fenomeno delle leggi interpretative, a causa dell’indirizzo “permissivo” assunto dalla Corte costituzionale nei loro confronti, è la riduzione drastica dei margini di controllo sulla legittimità costituzionale delle

⁵⁰⁷ A. Pugiotto, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, 1997, n. 1, pag. 67; A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 312.

⁵⁰⁸ A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 317.

⁵⁰⁹ R. Tarchi, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo (o di bisticcio?) fra parlamento e giudici*, in *Foro italiano*, 1988, parte I, pag. 1348.

⁵¹⁰ La classificazione è operata da R. Tarchi, *op. cit.*, pag. 1344.

⁵¹¹ R. Tarchi, *op. cit.*, pag. 1344.

⁵¹² Le parole sono della sentenza n. 123 del 1988, riprese da A. Pugiotto, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, cit., pag. 68.

stesse⁵¹³. La conseguenza di tale fenomeno non può che essere un abbassamento degli *standard* di tutela dei diritti dei cittadini che possono in concreto essere pregiudicati da un intervento retroattivo fittiziamente dichiarato interpretativo dal legislatore.

3. La creazione giurisprudenziale di un modello di legge interpretativa: un'occasione mancata

All'interno della giurisprudenza costituzionale relativa alle leggi interpretative non è mancato, come già accennato, un orientamento che ha individuato nel carattere pseudointerpretativo della legge adottata un vizio autonomo di costituzionalità. Si tratta di un orientamento attualmente minoritario, che seppur talvolta ancora richiamato in qualche sentenza isolata, non ha purtroppo suscitato larghi consensi in giurisprudenza.

Tale orientamento è stato inaugurato dalla sentenza n. 155 del 1990 della Corte costituzionale che dichiara la legge oggetto di sindacato costituzionalmente illegittima perché fittiziamente interpretativa. La Corte sembra in questo modo di voler fondare un modello astratto di legge di interpretazione autentica dotato di forza precettiva come tale in grado di “invalidare” le leggi formalmente dichiarate interpretative dal legislatore ma in realtà innovative. L'indirizzo adottato dalla Corte in questa pronuncia è estremamente significativo se solo si considera che molto probabilmente se si fosse seguita l'impostazione tradizionale che assimila la legge interpretativa alla legge retroattiva la disposizione legislativa contestata non sarebbe stata dichiarata costituzionalmente illegittima⁵¹⁴. Secondo la Corte, che nella sentenza *de quo* si rifa espressamente al prototipo di legge d'interpretazione autentica individuato dalla sentenza n. 233 del 1988, “va riconosciuto carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della legge interpretata, ne chiarisce il significato normativo ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente”. Tale indirizzo interpretativo è stato confermato nella successiva sentenza n. 376 del 1995, ove viene

⁵¹³ A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 317.

⁵¹⁴ A. Anzon, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1995, pag. 194.

testualmente affermato che “il ricorso a leggi di interpretazione autentica non può (...) essere utilizzato, come il giudice *a quo* sospetta sia avvenuto nella specie, per attribuire a norme innovative una surrettizia efficacia retroattiva, in quanto in tal modo la legge interpretativa verrebbe meno alla sua funzione peculiare, che è quella di chiarire il senso delle norme preesistenti, ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col tenore letterale”. Dalle due pronunce sopra citate, sembra molto stringente il connubio tra la tesi della autonomia dogmatica e precettiva del modello di interpretazione autentica e la teoria della tipicità strutturale delle medesime. Come è stato rilevato⁵¹⁵, “la conclusione dell’illegittimità di una legge solo nominalmente interpretativa attribuiva in tal modo carattere prescrittivo a quel modello di legge interpretativa (...) secondo il quale era imprescindibile che vi fosse un rapporto di “saldatura” tra legge interpretativa e legge interpretata, la prima potendo intervenire sul significato normativo della seconda (senza intaccarne o integrarne il dato testuale), chiarendone od esplicitandone il senso (ove considerato oscuro) ovvero escludendone o enucleandone uno dei sensi ritenuti possibili al fine, in ogni caso, di imporre all’interprete un determinato significato normativo già in essa insito”.

Per un certo periodo, seppur limitato, quindi sembrano convivere all’interno della Corte costituzionale due anime: una che individua un modello tipico di legge interpretativa caratterizzato da elementi strutturali e contenutistici la cui violazione può determinare l’illegittimità costituzionale dell’intervento legislativo interpretativo, l’altra che riconduce la norma di interpretazione autentica nell’ampia ed eterogenea categoria delle norme ad efficacia retroattiva⁵¹⁶. Si può pacificamente affermare che negli anni seguenti la seconda tesi ha preso il netto sopravvento sopra la prima. I successivi orientamenti della giurisprudenza costituzionale infatti mostrano segni sempre più chiari della volontà di negare al carattere pseudointerpretativo della legge valore autonomo di vizio di illegittimità costituzionale⁵¹⁷. Paradigmatica di questo nuovo atteggiamento della Corte costituzionale è la sentenza n. 6 del 1994. Nella pronuncia *de quo* la Corte

⁵¹⁵ A. Gardino Carli, *Corte costituzionale e leggi interpretative tra un controverso passato ed un imprevedibile futuro*, in *La legge di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., pag. 20.

⁵¹⁶ A. Gardino Carli, *op. ult. cit.*, pag. 21.

⁵¹⁷ A. Anzon, *op. cit.*, pag. 196.

costituzionale riconosce che la legge di interpretazione autentica ha carattere solo apparentemente interpretativo dal momento che è di tutta evidenza come la norma “interpretante” anziché far emergere uno dei possibili significati del testo interpretato vi aggiunge un elemento del tutto nuovo. Ma da tale constatazione la Corte non inferisce la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge interpretativa. Secondo la Corte, “rispetto alla fattispecie in esame non può assumere rilievo il fatto che la norma impugnata si sia venuta, nella sostanza, a configurare come norma innovativa dotata di forza retroattiva anziché come vera e propria norma interpretativa. Questo elemento assunto isolatamente, non appare, infatti, idoneo a integrare un vizio della legge (sotto il profilo denunciato dell’eccesso di potere legislativo)”. In tale prospettiva, quindi, sia che la legge sia innovativa con efficacia retroattiva sia che sia realmente interpretativa, la stessa è soggetta al medesimo controllo di ragionevolezza e di compatibilità con le disposizioni costituzionali.

La presenza o l’assenza dei caratteri peculiari e identificanti le leggi di interpretazione autentica assume quindi un carattere non prescrittivo ma meramente descrittivo, “posto che la loro presenza o assenza – pur oggetto di specifica indagine – sono di per sé neutri sull’esito del giudizio di costituzionalità da risolversi con gli stessi parametri, sia nel caso che una legge sia veramente interpretativa, sia ove lo sia solo fittiziamente, sia, infine, qualora sia retroattiva per clausola espressa, dal momento che, alla accertata diversità di caratteri, fa riscontro l’unicità dell’addebito formulato, che è quello del superamento dei limiti connessi al dispiegarsi dei suoi effetti”⁵¹⁸. Tale orientamento viene ribadito *expressis verbis* in numerose pronunce quali, a titolo meramente esemplificativo, le sentenze nn. 274 del 2006, 234 del 2007, 74 del 2008 e 162 del 2008. Più recentemente, la sentenza n. 209 del 2010 della Corte costituzionale sembrava aver rimesso in circolo la pseudointerpretatività come vizio di legittimità costituzionale. Ma ad una lettura attenta della pronuncia ci si accorge come l’illegittimità costituzionale della disposizione retroattiva “incriminata” non derivi tanto dal suo carattere fittiziamente interpretativo quanto dal suo porsi in contrasto con “il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), l’effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.) e l’integrità delle

⁵¹⁸ A. Gardino Carli, *op. cit.*, pag. 21-22.

attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (art. 102 Cost.)". Il riferimento al carattere solo apparentemente interpretativo della disposizione legislativa appare quindi come una mera argomentazione *ad adiuvandum* priva in sé di un'autentica efficacia dirimente. Quindi, anche in tale caso, viene ulteriormente ribadito che la presunta distorsione della funzione normativa di interpretazione autentica al fine di celare la retroattività di leggi innovative, ha un'efficacia meramente indiziaria e non è in grado di determinare *ex se* la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge contestata⁵¹⁹. Come è stato sottolineato con una metafora⁵²⁰, l'"opzione della specificità delle leggi in discorso sembra così essere stata solo una meteora nel cielo giurisprudenziale della Corte, luminosa all'inizio e poi sempre più appannata".

La tesi della tipicità delle leggi di interpretazione autentica, prima affermata e poi abbandonata dalla Corte costituzionale, aveva l'indubbio pregio di sottoporre l'adozione di leggi interpretative a precisi presupposti ed era in grado, se correttamente impiegata, di svelare gli abusi perpetrati dal legislatore interprete. L'inversione di marcia operata dalla Corte costituzionale deve quindi essere guardata con sfavore. Le ragioni logico-istituzionali che stanno alla base della decisione della Corte possono essere diverse. Secondo una prima spiegazione, la scelta della Corte di "ripudiare" il vizio di pseudointerpretatività è dovuto alla convinzione, lentamente maturata, che il controllo sulle leggi interpretative possa essere svolto in maniera efficace utilizzando gli strumenti tipici del sindacato sulle leggi retroattive⁵²¹. Secondo una seconda spiegazione, l'orientamento mirante a sindacare se la legge interpretativa emanata è conforme al modello di legge di interpretazione autentica ad efficacia prescrittiva elaborato dalla giurisprudenza trasformerebbe il giudizio della Corte costituzionale in un sindacato sull'"eccesso di potere" legislativo⁵²². Orbene, nella propria giurisprudenza la Corte ha sempre negato, tranne in rarissime eccezioni,

⁵¹⁹ A. Pugiotto, *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, n. 3, pag. 2783.

⁵²⁰ A. Gardino Carli, *Corte costituzionale e leggi interpretative tra un controverso passato ed un imprevedibile futuro*, cit., pag. 30.

⁵²¹ E. Albanesi, *La legge di interpretazione autentica come oggetto di sindacato di legittimità costituzionale e di interpretazione meta testuale da parte dei giudici comuni*, cit., pag. 9.

⁵²² E. Albanesi, *op. cit.*, pag. 10-11.

la configurabilità di un vizio di eccesso di potere, preferendo ricorrere alla formula meno impegnativa del controllo di ragionevolezza⁵²³.

Secondo la tesi che si è progressivamente imposta, quindi, la legge interpretativa è un mero esempio di legge retroattiva, come tale soggetta solamente ai vincoli imposti a queste ultime. Tale orientamento poggia le proprie fondamenta su un preciso substrato dogmatico e dottrinale in base al quale, come già accennato, all'interno del nostro ordinamento non sarebbe possibile differenziare le leggi sulla base del loro contenuto normativo⁵²⁴.

In tale prospettiva, quindi, è fondamentale individuare i limiti costituzionali posti all'esercizio del potere legislativo retroattivo, in quanto riguardanti anche le leggi di interpretazione autentica.

Tali limiti vengono ben sottolineati nella sentenza n. 282 del 2005 della Corte costituzionale. Come viene affermato nel testo della pronuncia, “la riconosciuta natura effettivamente interpretativa non esclude che da essa possano derivare violazioni costituzionali. Invero, al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario”. Stante il principio dell'irretroattività in materia penale, i principali limiti che incontra la potestà legislativa retroattiva sono, dunque, il principio di ragionevolezza, la tutela dell'affidamento e il rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario che verranno specificatamente analizzati nel prosieguo della

⁵²³ E. Albanesi, *op. cit.*, pag. 10-11. Sulla differenza tra eccesso di potere e ragionevolezza si veda, tra gli altri, A. Celotto, *Corte costituzionale ed “eccesso di potere legislativo”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pag. 3724 ss.

⁵²⁴ In tal senso, E. Castorina, *Spunti problematici a proposito d'una sentenza della Corte costituzionale in materia di leggi regionali interpretative*, in *Le Regioni*, 1990, pag. 1745; M. Patrono, *Legge (vicenda della)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, pag. 928; R. Tarchi, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, cit., pag. 311 ss.; A. Pizzorusso, *Fonti del diritto. Disposizione sulla legge in generale*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1977, pag. 116 ss.

trattazione⁵²⁵. Nel prosieguo della trattazione i diversi limiti verranno analizzati singolarmente. Giova fin da subito precisare come, però, nella giurisprudenza costituzionale, spesso, gli stessi vengano utilizzati congiuntamente per fondare l'illegittimità costituzionale delle leggi interpretative. In particolare, tra i tanti, estremo rilievo riveste il principio di ragionevolezza utilizzato dalla Corte per vagliare se l'impatto della legge interpretativa sul sistema normativo produce gravi conseguenze in termini di parità di trattamento delle diverse posizioni giuridiche soggettive coinvolte.

4. I limiti delle leggi interpretative in quanto leggi retroattive. Il principio di irretroattività in materia penale sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Come già affermato precedentemente, l'art. 11 delle Preleggi che sancisce il divieto di leggi retroattive, secondo la dottrina pressoché unanime, non ha valore costituzionale. Si ritiene quindi che il legislatore possa adottare leggi aventi efficacia retroattiva tranne che in materia penale ove vige il limite stabilito dall'art. 25, secondo comma, Cost.

La fonte retroattiva costituisce una legge che, secondo un orientamento ormai consolidato, si pone in un particolare rapporto col diritto preesistente, dal momento che fonda il proprio ambito applicativo su un assetto di relazioni già definito sul quale innesta una nuova valutazione giuridica ovvero a cui riconduce nuovi effetti giuridici⁵²⁶. Il problema concernente l'utilizzo delle leggi retroattive all'interno del sistema rappresenta da tempo immemore il terreno di scontro di valori e principi giuridici diversi: da un lato si pone l'esigenza immanente ad ogni ordinamento giuridico di garantire la certezza giuridica e la tutela dell'affidamento nel cittadino nella stabilità del diritto positivo dall'altro si pone la necessità, anch'essa fisiologica, di procedere ad un rinnovamento del diritto sulla base delle mutate condizioni storiche⁵²⁷. La regolazione di tali opposte istanze viene compiuta dal costituente attraverso una regolamentazione positiva della questione che implica una valutazione intrinsecamente di matrice politica.

⁵²⁵ A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 2784.

⁵²⁶ L. Lorello, *La retroattività della legge nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Ruggeri (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, cit., 2006, pag. 168.

⁵²⁷ L. Lorello, *op. cit.*, pag. 167.

Per quanto concerne il principio di irretroattività in materia penale, si pone la necessità di delimitarne l'ambito applicativo al fine di comprendere se residuano degli spazi per l'intervento di leggi di interpretazione autentica in tale ambito. La giurisprudenza costituzionale sembra netta nell'escludere la possibilità di intervento del legislatore interprete in ambito penale. La materia "penale" viene però interpretata in senso restrittivo dalla giurisprudenza costituzionale come comprensiva solamente delle "norme penali incriminatrici o introduttive di nuove pene ovvero incrementative delle pene stesse"⁵²⁸.

Nella prospettiva individuata dalla Corte costituzionale, il divieto di leggi retroattive in ambito penale e, quindi, il conseguente divieto di leggi di interpretazione autentica riguarda solo il diritto penale sostanziale, con esclusione quindi delle leggi penali di carattere processuale⁵²⁹.

È necessario però sottolineare come, spesso, nella dottrina penale, l'atteggiamento nei confronti dell'istituto dell'interpretazione autentica non sia improntato ad una totale chiusura aprioristica alla stregua della Corte costituzionale. Permane infatti ben consolidato in materia penale l'orientamento in base al quale la legge di interpretazione autentica costituisce un atto di conoscenza della precedente manifestazione di volontà legislativa⁵³⁰. La legge interpretativa, quindi, non sarebbe autenticamente interpretativa ma solo apparentemente tale; la conseguenza di questa tesi è che in caso di interpretazione autentica non si sarebbe di fronte ad un fenomeno di successione di leggi penali del tempo e, quindi, non entrerebbe in gioco la clausola costituzionale prevista all'art. 25 Cost.

4.1. Il principio di ragionevolezza

La discrezionalità del legislatore nello stabilire il contenuto e gli effetti materiali e temporali delle leggi, secondo giurisprudenza dominante, deve essere indirizzata al rispetto del principio di ragionevolezza, spesso richiamato nella giurisprudenza

⁵²⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 246 del 1992.

⁵²⁹ A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 2785.

⁵³⁰ In tal senso, F. Mantovani, *Diritto penale. Parte generale*, Cedam, Padova, 1992.

costituzionale assieme all'indicazione generica di principi e valori costituzionali, proprio come nel caso di specie delle leggi interpretative⁵³¹.

In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che l'“unico limite alla possibilità di adottare leggi aventi efficacia retroattiva è la possibilità è una loro adeguata e ragionevole giustificazione, tale da evitare che la disposizione retroattiva possa trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti o possa contrastare con altri principi o valori costituzionali specificamente protetti”⁵³². La preoccupazione della Corte sembra essere quella di preservare lo spazio di azione e manovra che compete alla legge all'interno dell'ordinamento costituzionale in virtù del suo carattere rappresentativo della volontà popolare, come tale non comprimibile o assoggettabile a vincoli, ad eccezione di quelli direttamente posti dal testo costituzionale⁵³³.

La Corte stessa ha cura di precisare come il controllo di ragionevolezza in relazione alle leggi ad efficacia retroattiva debba avere un carattere più stringente, “in quanto riferito alla certezza dei rapporti preteriti, nonchè al legittimo affidamento dei soggetti interessati”⁵³⁴. Nell'ambito delle leggi retroattive il controllo di ragionevolezza deve dunque essere particolarmente penetrante e, non limitarsi ad un generico controllo sulla razionalità o coerenza della disciplina introdotta. In particolare, come stabilito in alcune sentenze della Corte costituzionale, nei confronti delle leggi interpretative il generale principio della ragionevolezza quale limite di carattere generale alla retroattività legislativa deve essere declinato in uno specifico “test di costituzionalità”⁵³⁵.

Tale indirizzo è stato inaugurato dalla sentenza n. 229 del 1999 che definisce quando una legge interpretativa può essere definita “ragionevole”⁵³⁶. In questa pronuncia la natura pseudointerpretativa della legge retroattiva da vizio autonomo di illegittimità costituzionale diventa elemento indiziario e sintomatico dell'irragionevolezza complessiva della legge. Nella sentenza *de qua* la Corte ha cura di precisare nuovamente che il legislatore ordinario “può emanare norme con efficacia

⁵³¹ L. Lorello, *op. cit.*, pag. 173.

⁵³² Corte costituzionale, sentenza n. 153 del 1994.

⁵³³ L. Lorello, *op. cit.*, pag. 182.

⁵³⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 432 del 1997.

⁵³⁵ A. Pugiotto, *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, cit, pag. 2756.

⁵³⁶ È A. Gardino Carli, *Corte costituzionale e leggi interpretative tra un controverso passato ed un imprevedibile futuro*, cit., pag. 25 che parla espressamente di legge interpretativa “ragionevole”.

retroattiva, interpretative o innovative che siano, condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti”. Ma allo stesso tempo la Corte osserva come la funzione di interpretazione autentica della legge retroattiva non sia insignificante ma possa venire in rilievo “sotto l’aspetto del controllo di ragionevolezza”. Come espresso nel testo della pronuncia “nella specie, lo scrutinio della norma denunciata alla stregua del criterio di ragionevolezza deve prendere necessariamente le mosse dalla constatazione dell’esistenza di una significativa divergenza di opinioni, manifestatasi tanto nella giurisprudenza di merito quanto in dottrina”. Secondo la Corte, nel caso in questione, sussistendo un “obiettivo dubbio ermeneutico” sulla disposizione in questione, la stessa non può legittimamente considerarsi irragionevole. In tale prospettiva, quindi i contrasti giurisprudenziali sul significato da attribuire a una disposizione legislativa non assurgono più a presupposti legittimanti l’intervento legislativo interpretativo ma assumono le vesti di “criterio giustificativo della ragionevole retroattività della legge di interpretazione autentica”⁵³⁷. Come è stato rilevato⁵³⁸, alla luce di tale impostazione, sembra che “l’equiparazione tra leggi interpretative e leggi retroattive, a ben vedere, mentre resta sul piano degli effetti delle due categorie e delle censure che ne possono derivare, può non esserlo sul piano del controllo di costituzionalità, dove il carattere (effettivamente) interpretativo – rivelato dalla scelta autoritativa tra la molteplicità dei possibili significati del testo precedente – può mantenere un rilievo autonomo quale specifica causa giustificativa della deroga – da parte della legge interpretativa – al principio di irretroattività: in altri termini, l’“interpretatività” sopravvive autonomamente come giustificazione della retroattività”.

Il test di “interpretazione ragionevole” avviato dalla sentenza n. 229 del 1999 è stato successivamente seguito dalle altre pronunce costituzionali. Ma se nella sentenza citata si faceva riferimento alla sussistenza di divergenze interpretative giurisprudenziali o dottrinali quale indice sintomatico della ragionevolezza della disciplina legislativa retroattiva, nelle pronunce successive sono sufficienti a giustificare il legislatore

⁵³⁷ A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 330.

⁵³⁸ A. Anzon, *L’interpretazione autentica legislativa tra controllo di costituzionalità ed evoluzione del ruolo della legge*, in *La legge di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., pag. 6.

interprete anche mere opzioni di indirizzo politico se il significato prescelto coincide con uno dei possibili significati della disposizione interpretata. Nella sentenza n. 274 del 2006, ad esempio, la Corte è netta nel ribadire, in armonia con la pronuncia del 1999, che la funzione di interpretazione autentica, lungi dall'essere un mero dato estrinseco privo di significanza, rileva sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza. Ma a differenza della pronuncia precedente, la Corte richiede requisiti meno rigidi per conferire alla legge contestata la "patente" di legge ragionevole. Infatti, come enuncia il testo della sentenza, "la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture originarie del testo". L'orientamento così espresso viene ribadito in successive pronunce della Corte costituzionale quale, ad esempio, le nn. 74 e 170 del 2008. Sembra quindi che la Corte abbia ridimensionato notevolmente il significato di "retroattività ragionevole", così favorendo implicitamente un incremento della produzione delle leggi interpretative. Il test di costituzionalità inaugurato con la sentenza n. 229 del 1999 poteva ben rappresentare, se correttamente utilizzato, un argine efficace per frenare gli interventi legislativi interpretativi posti in essere in assenza di dubbi sul significato del testo di legge o al fine unico di ribaltare un orientamento giurisprudenziale politicamente sgradito. L'allargamento delle maglie del test di ragionevolezza posto in essere nelle pronunce successive ha purtroppo vanificato tale proposito.

4.2. Il principio del legittimo affidamento

Se del principio di legittimo affidamento si è già parlato con riferimento al valore che esso assurge all'interno della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, è necessario ora chiarire il rilievo che esso assume nell'elaborazione pretoria della Corte costituzionale, con precipuo riferimento al rapporto tra esso e le leggi interpretative. L'affidamento dei cittadini viene tradizionalmente individuato dalla giurisprudenza costituzionale come limite generale all'adozione di leggi retroattive. È necessario rilevare però come ad esso venga assicurata una tutela debole e limitata, spesso cedevole nel bilanciamento con altri valori di rango

costituzionale⁵³⁹. Deve altresì necessariamente precisarsi come il limite del legittimo affidamento dei consociati sia emerso solo in tempi relativamente recenti, a seguito della profonda trasformazione dell'istituto, sempre più utilizzato in termini di politica generale del diritto per le più eterogenee finalità⁵⁴⁰. Qualora le leggi interpretative, infatti, fossero utilizzate come strumenti di carattere eccezionale, per ristabilire il significato di testi legislativi obiettivamente ambigui od oggetto di gravi e pericolosi contrasti giurisprudenziali, ben se ne potrebbe dedurre che le leggi in questione fungano da rimedio per ristabilire la certezza del diritto⁵⁴¹, messa a repentaglio da una legge “oscura o, in altre parole, tale che secondo i sussidi ordinari della interpretazione scientifica, sia impossibile determinarne con certezza il significato”⁵⁴². Particolare rilievo in relazione alla configurazione di tale limite assume la sentenza n. 525 del 2000 ove il principio di legittimo affidamento viene definito quale “elemento essenziale dello Stato di diritto” che, in quanto tale, non può essere leso da “norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate dal leggi precedenti”. In particolare, il giudizio di legittimità costituzionale verteva su una disposizione interpretativa intervenuta a regolamentare autoritativamente una questione processuale in tema di notifiche relative a contenziosi tributari. La Corte afferma in merito che il principio *de quo* “deve valere anche in materia processuale, dove si traduce nell’esigenza che le parti conoscano il momento in cui sorgono oneri con effetti per loro pregiudizievoli” nonché nella ragionevole aspettativa circa lo “svolgimento del giudizio secondo le regole vigenti all’epoca del compimento degli atti processuali”. Il principio in questione è stato di recente utilizzato dalla Corte costituzionale per sancire la declaratoria d’illegittimità costituzionale di una disposizione interpretativa che, realizzando con efficacia retroattiva rilevanti modifiche all’ordinamento urbanistico, ha inciso sul principio di legittimo affidamento dei cittadini nella certezza del diritto. La sentenza rileva in particolare che le norme interpretative “hanno frustrato le legittime aspettative di soggetti che, basandosi sulla legislazione vigente, mai oggetto di dubbi interpretativi e di per sé chiara e univoca, avevano chiesto e ottenuto dai giudici amministrativi, sia

⁵³⁹ E. Libone, *La fisionomia delle leggi di interpretazione autentica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., pag. 137.

⁵⁴⁰ E. Libone, *op. cit.*, pag. 138.

⁵⁴¹ E. Libone, *op. cit.*, pag. 138.

⁵⁴² F. Cammeo, *L’interpretazione autentica*, cit., pag. 310.

in primo grado sia in appello, la tutela delle proprie situazioni giuridiche, lese dagli atti illegittimi annullati”. Nella pronuncia in oggetto, come anche nella sentenza n. 525 del 2000, il sindacato sul rispetto del principio di affidamento si incentra pressoché esclusivamente sull’analisi delle modalità con cui è stata posta in essere l’esegesi legislativa⁵⁴³.

La problematica fondamentale che pone il principio del legittimo affidamento è la difficoltà a ravvisarne gli elementi strutturali di fondo atti a distinguerlo da una aspettativa di fiducia del cittadino priva però di rilievo costituzionale⁵⁴⁴.

La Corte in entrambe le sentenze sopra citate sembra affermare come una legge interpretativa che intervenga in presenza di un’interpretazione testuale chiara e incontrovertibile di una disposizione legislativa si ponga inevitabilmente in contrasto con l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica.

Ma anche in relazione al legittimo affidamento la giurisprudenza costituzionale non è coerente con se stessa, venendo in rilievo altre pronunce in cui la Corte non individua la lesione del principio *de quo* pur in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato che viene autoritativamente modificato dal legislatore interprete. Come statuisce la sentenza costituzionale n. 170 del 2008, in tale caso, “l’affidamento deve reputarsi, evidentemente, attenuato, e non comunque vulnerato, perché il testo originario rendeva plausibile una lettura diversa da quella che i destinatari stessi avevano ritenuto di privilegiare”. Tale sentenza sembra introdurre diversi livelli di violazione del principio del legittimo affidamento, alcuni dei quali tali da non ingenerare un pregiudizio all’aspettativa individuale nella sicurezza giuridica, altri da determinare una lesione costituzionalmente rilevante. Quale sia il *discrimen* tra i vari gradi di intensità di violazione del legittimo affidamento non è però spiegato né dimostrato nella sentenza *de quo*. Permane il dubbio che nel caso del legittimo affidamento, come altresì nelle altre ipotesi tipizzate di limiti alla retroattività legislativa già viste, i giudici costituzionali tendano a colpire con la scure dell’incostituzionalità solo gli abusi più evidenti di potere interpretativo,

⁵⁴³ M. Gigante, *Leggi di interpretazione autentica, principio di intangibilità del giudicato e tutela del legittimo affidamento nella sentenza della Corte costituzionale n. 209 del 2010*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2010, n. 4, pag. 215.

⁵⁴⁴ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 323.

manifestando nei confronti delle altre manifestazioni legislative una colpevole indulgenza in fase di controllo.

4.3. Il rispetto della funzione giurisdizionale

Tra i limiti generali menzionati alla retroattività legislativa la Corte individua anche il rispetto delle funzioni costituzionalmente assegnate al potere giudiziario. Tale limite, quasi sempre sollevato in tutte le ordinanze di remissione dinanzi alla Corte costituzionale, mira a salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario dalle indebite invasioni del potere legislativo. La Corte costituzionale è sempre stata netta nel negare che l'esercizio della funzione legislativa di interpretazione autentica determini un'interferenza nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Come affermato chiaramente dalla Corte costituzionale, “la facoltà del legislatore di porre una “data” interpretazione è espressione indubbia della potestà normativa ad essa spettante e, come tale, sottoposta alle limitazioni previste dalla Costituzione: il suo esercizio non può considerarsi, di per sé, lesivo della sfera riservata al potere giudiziario. L'indicazione di un dato significato della norma incide sul precetto, alla struttura del quale concorre la legge interpretativa. La disposizione, così definita, costituisce la materia dell'esame devoluto all'autorità giudiziaria”. Sono molteplici le ragioni addotte dalla Corte costituzionale per affermare la non interferenza tra funzione di esegesi legislativa e funzione giurisdizionale. Innanzitutto la Corte costituzionale sostiene che la *potestas legiferandi* e la *potestas judicandi* agiscano su due piani diversi che, essendo paralleli, sono destinati a non intersecarsi e sovrapporsi mai. Come affermato nella sentenza n. 432 del 1997⁵⁴⁵, “la funzione giurisdizionale invero non può dirsi violata per il solo fatto dell'intervento legislativo, perché il legislatore non tocca la potestà di giudicare quando (...) si muove sul piano generale ed astratto delle fonti e costruisce il modello normativo, cui la decisione giudiziale deve riferirsi”. Secondo la Corte, quindi, le leggi interpretative, in quanto fonti del diritto, innovano l'ordinamento giuridico ponendo un precetto che l'autorità giurisdizionale deve applicare, in quanto soggetta soltanto alla legge *ex art. 101*, secondo comma, Cost.

⁵⁴⁵ In senso analogo, si vedano le sentenze della Corte costituzionale nn. 455 del 1992, 263 del 1994, 94 e 311 del 1995.

La Corte è altresì ferma nel ribadire costantemente come la potestà interpretativa non appartenga solamente al giudice ma inerisca naturalmente anche al legislatore.

Come sancito dalla Corte nella sentenza n. 397 del 1994, “il potere di interpretazione di una legge non è riservato dalla Costituzione in via esclusiva al giudice, né tantomeno è sottratto alla potestà normativa degli organi legislativi: le due attività operano infatti relativamente a piani diversi, in quanto mentre l’interpretazione del legislatore interviene sul piano generale ed astratto del significato delle fonti normative, quella del giudice sul piano particolare come premessa per l’applicazione concreta della norma alla singola fattispecie sottoposta al suo esame”. Sembra quindi delinearsi, nell’ottica dei giudici costituzionali, una potestà interpretativa “concorrente” tra legislatore e giudici; tuttavia anche se i confini delle due tipologie di interpretazione sono astrattamente ben delineati, in concreto risulta difficile tracciare nette linee di demarcazione tra attività legislativa ed attività giurisdizionale. La Corte in via ipotetica, afferma espressamente la lesione della funzione giurisdizionale ad opera del potere legislativo in due ipotesi⁵⁴⁶. La prima ipotesi consisterebbe nell’adozione di una legge interpretativa a carattere spiccatamente provvedimentale, cioè tale da ridurre l’attività del giudice ad una mera applicazione meccanica della decisione assunta dal legislatore. La seconda ipotesi consisterebbe in una legge retroattiva approvata al fine di travolgere i provvedimenti già passati in giudicato.

In realtà, dalla giurisprudenza costituzionale, oltre a quelle sopra citate, sono desumibili altre figure sintomatiche di interferenza del legislatore nell’esercizio della funzione giurisdizionale⁵⁴⁷.

Un altro indice di possibile incidenza della funzione legislativa nell’amministrazione della giustizia è rintracciabile nella prima sentenza resa dalla Corte costituzionale in materia di interpretazione autentica, la già esaminata sentenza n. 118 del 1957. In tale pronuncia infatti, la Corte statuisce che non può essere considerata lesiva della sfera propria del potere giudiziario “una legge interpretativa che rispetti i giudicati e non appaia mossa dall’intento di interferire nei giudizi in corso” Da tale pronuncia si deduce che una legge interpretativa adottata al fine di influire sui giudizi pendenti

⁵⁴⁶ A. Gardino Carli, *Il legislatore interprete*, cit., pag. 342.

⁵⁴⁷ A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 343.

costituirebbe non solo una violazione delle prerogative dell'autorità giudiziaria ma, come rilevato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, una violazione del diritto di difesa ed eventualmente, qualora lo Stato fosse parte in causa della controversia, una lesione del principio di parità delle parti nel processo.

È altresì necessario rilevare come la Corte, seppur in limitati casi, abbia individuato come indice sintomatico di abuso del legislatore in pregiudizio delle funzioni giudiziarie, l'adozione di una legge interpretativa che si ponga in palese contrasto con il diritto vivente⁵⁴⁸. Ne è riprova la sentenza n. 187 del 1981 ove i giudici costituzionali affermano che “ non può, però, dirsi che faccia buon uso (...) della sua potestà il legislatore che si sostituisca al potere cui è riservato il compito istituzionale di interpretare la legge, dichiarandone mediante altra legge l'autentico significato con valore obbligatorio per tutti e, quindi, vincolante anche per il giudice, quando non ricorrano quei casi in cui la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili ambiguità o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisprudenziale”.

4.3.1. Il limite della cosa giudicata

Per quanto concerne il limite dei rapporti esauriti, la Corte, nonostante le petizioni di principio, non ne ha fatto un'applicazione logica e coerente. È necessario preliminarmente sottolineare come il limite della cosa giudicata non attenga solo alla tutela delle funzioni giurisdizionali ma inerisca altresì al più generale principio di certezza giuridica che, come la Corte costituzionale ha rilevato più volte, costituisce un valore cardine di civiltà giuridica⁵⁴⁹.

Nella giurisprudenza costituzionale, accanto a decisioni che individuano nel giudicato un argine invalicabile da parte delle leggi ad efficacia retroattiva, vi sono tuttavia tutta un'altra serie di pronunce che sono mosse dall'intento di ridimensionare l'efficacia preclusiva propria delle sentenze definitive⁵⁵⁰. Nella sentenza n. 385 del 1994, la Corte afferma espressamente che “non si può far prevalere il “giudicato” sugli equilibri cui conduce il canone del bilanciamento dei valori costantemente applicato da questa Corte”. Tale statuizione, lungi dal configurare il giudicato come

⁵⁴⁸ A. Pugiotto, *op.cit.*, pag. 344.

⁵⁴⁹ E. Libone, *op.cit.*, pag. 142-143.

⁵⁵⁰ A. Pugiotto, *op.cit.*, pag. 345; A. Pugiotto, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, cit., pag. 73.

limite invalicabile, lo immette all'interno del bilanciamento tra valori costituzionali, con evidente possibilità che lo stesso receda rispetto a interessi pubblici ritenuti prevalenti. Nella sentenza n. 397 del 1994, la Corte sembra confermare quest'impostazione; i giudici costituzionali, infatti, sembrano motivare la mancata configurazione del giudicato come limite assoluto all'efficacia delle leggi interpretative in virtù della considerazione che la proposta avanzata da Calamandrei in Assemblea costituente di inserire in Costituzione una clausola di garanzia del giudicato nei confronti del potere legislativo venne respinta. L'unica sentenza che sembra apparentemente applicare il limite del giudicato all'esplicazione della potestà legislativa interpretativa sembra essere la n. 374 del 2000. Nel caso *de quo*, la legge interpretativa approvata vietava di attribuire ai ricorrenti un trattamento economico già riconosciuto con sentenza passata in giudicato. Secondo la Corte, l'"incidenza, diretta ed esplicita sul giudicato esclude che la disposizione in questione operi solo sul piano normativo, poiché rivela in modo incontestabile il preciso intento legislativo di interferire – senza che vi sia un rapporto di consequenzialità necessaria tra creazione della norma ed incidenza sui giudicati – su questioni coperte da giudicato, non rispettando, in modo arbitrario, la differente condizione di chi abbia avuto il riconoscimento giurisdizionale definitivo di un certo trattamento economico riguardo a chi non l'abbia ottenuto". Ora, la pronuncia in questione, nonostante la declaratoria di incostituzionalità per interferenza della disposizione interpretativa sull'esercizio della funzione costituzionale, suscita alcune perplessità di fondo.

Innanzitutto la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione legislativa oggetto della questione⁵⁵¹ che impediva l'esecuzione tramite giudizio di ottemperanza di trattamenti economici accertati tramite provvedimenti giurisdizionali definitivi produce in realtà, come riconosciuto dalla stessa Corte, effetti benefici per i destinatari temporalmente limitati⁵⁵². Come chiaramente affermato nella sentenza in oggetto, "è infatti evidente che alle somme che devono essere corrisposte proprio in forza della presente decisione, sarà comunque applicata (successivamente alla data di

⁵⁵¹ Si tratta del quinto comma dell'art. 41 della legge n. 449 del 1997 che mirava a ridurre l'ambito applicativo dell'art. 4-bis della legge n. 356 del 1987, così come interpretato dalla giurisprudenza amministrativa, che attribuiva trattamenti retributivi al personale impiegato nell'Amministrazione finanziaria.

⁵⁵² A. Pugiotto, *Il legislatore interprete e le "colonne d'Ercole" del giudicato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, n. 4, pag. 2662 ss..

entrata in vigore della legge in esame) la stessa disciplina del riassorbimento nei futuri incrementi retributivi prevista dal medesimo comma 5 in riferimento all'ipotesi di somme già versate allo stesso titolo, anteriormente all'entrata in vigore della stessa legge". In altre parole, il giudicato verrà comunque eseguito ma i predetti benefici economici verranno progressivamente riassorbiti in virtù dell'indirizzo prescelto dalla norma interpretativa che deve comunque trovare applicazione.

Sembra inoltre che la Corte affermi l'illegittimità costituzionale della disposizione non tanto per la lesione del giudicato *ex se* ma per gli effetti che la stessa è in grado di produrre sull'assetto istituzionale e sulla tutela delle posizioni giuridiche coinvolte⁵⁵³. In altre parole, per la Corte costituzionale non è sufficiente constatare la lesione del giudicato ma è necessario altresì rilevare come la stessa si traduca in una interferenza esplicita e volontaria sulla potestà giurisdizionale. Nel caso de *quo* la Corte sottolinea altresì come la disposizione interpretativa produca un'irragionevole disparità di trattamento tra la posizione di coloro che hanno agito in giudizio ed hanno visto riconosciuta in giudizio in via definitiva il loro diritto alla corresponsione del trattamento economico e coloro che invece non l'abbiano fatto o non abbiano ottenuto tale riconoscimento giudiziale. Non manca, quindi, neanche in questo caso che appariva *prima facie* facilmente risolvibile in virtù della palese violazione del principio di intangibilità dei rapporti esauriti, un riferimento inequivocabile alla ragionevolezza della regolamentazione operata dal legislatore. Sembra quindi che la Corte costituzionale ravvisi una violazione del principio del giudicato solo nei casi evidenti in cui il legislatore esplicitamente dichiara il venir meno dei diritti quesiti sulla base di provvedimenti giurisdizionali definitivi⁵⁵⁴. Neppur in questo caso la declaratoria di incostituzionalità è però "*tranchant*" dal momento che i giudici costituzionali, al fine di addivenire a tale pronuncia, analizzano gli effetti che la violazione del giudicato produce in concreto sui rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario e sulla ragionevolezza del trattamento globale riservato alle posizioni giuridiche soggettive coinvolte. Pare quindi dall'analisi della giurisprudenza costituzionale che nei casi in cui il travolgimento

⁵⁵³ In senso analogo E. Libone, *op. cit.*, pag. 142 che sottolinea che nella sentenza de *quo* "la lesione del giudicato non sembra tuttavia rilevare in sé, ma in quanto da essa possa trarsi la precisa volontà del legislatore di interferire con l'esercizio della *potestas iudicandi*".

⁵⁵⁴ In tal senso A. Pugiotto, *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, in *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., pag. 60.

del giudicato sia un effetto solo indiretto e secondario della legge interpretativa non si assista ad un sovvertimento sostanziale del principio di separazione dei poteri, costituendo la violazione dei rapporti esauriti un mero “riflesso fisiologico della modifica del comando legislativo”⁵⁵⁵. Posta in tal modo la questione, sarà però estremamente difficile che la Corte costituzionale dichiari l’illegittimità costituzionale di leggi interpretative per violazione del giudicato. Si tratta infatti, con ogni evidenza, di un problema di formulazione del precetto interpretativo che, nella stragrande maggioranza dei casi, è strutturato in chiave generale ed astratta, senza far menzione nello specifico dell’intenzione di travolgere rapporti esauriti.

La violazione del giudicato costituisce quasi sempre l’effetto e non la causa dell’intervento interpretativo legislativo così come emerge dall’enunciazione linguistica dello stesso. Sembra quindi che la Corte costituzionale richieda al legislatore non tanto un esercizio della funzione legislativa attento a preservare il principio della divisione dei poteri e l’intangibilità dei rapporti esauriti quanto, più semplicemente, di evitare di statuire espressamente la propria intenzione di travolgere provvedimenti ormai divenuti irrevocabili⁵⁵⁶.

Nelle sentenze successive, in controtendenza con la giurisprudenza sopra citata volta a conferire una tutela debole alla *res iudicata*, sembra che la Corte sia maggiormente disposta a valorizzarne la portata, seppur sempre in combinato disposto con altri principi e valori di rilevanza costituzionale⁵⁵⁷.

Nella più recente sentenza n. 209 del 2010, la Corte dichiara l’incostituzionalità di una disposizione interpretativa intervenuta in materia urbanistica perché lesiva congiuntamente del principio di legittimo affidamento, del canone generale di ragionevolezza e della sfera di attribuzioni proprie della sfera giudiziaria⁵⁵⁸. La lesione della sfera di poteri propri dell’autorità giurisdizionale viene compiuta, nella specie, travolgendo sentenze ormai irrevocabili. C’è da chiedersi, anche in questo caso, se in assenza del riscontro della violazioni concernenti il principio di

⁵⁵⁵ A. Pugiotto, *op.cit.*, pag. 60.

⁵⁵⁶ A. Pugiotto, *Il legislatore interprete e le “colonne d’Ercole” del giudicato*, cit., pag. 2667.

⁵⁵⁷ A. Pugiotto, *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, cit., pag. 2756.

⁵⁵⁸ Per un commento della sentenza si veda M. Gigante, *Legge di interpretazione autentica, principio di intangibilità del giudicato e tutela del legittimo affidamento nella sentenza della Corte costituzionale n. 209 del 2010*, cit., pag. 213 ss. Anche secondo l’Autrice, tale sentenza è sintomatica di un nuovo atteggiamento della Corte maggiormente propenso a d affermare la centralità dell’intangibilità del giudicato. La pronuncia *de qua* dimostrerebbe come sia “venuta meno l’“intermittenza” che ha per lungo tempo caratterizzato la giurisprudenza costituzionale sul punto”.

ragionevolezza e il legittimo affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, la Corte avrebbe comunque dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione interpretativa.

Un possibile strumento utile per salvaguardare i rapporti esauriti da possibili modificazioni giuridiche ad opera di leggi retroattive, potrebbe consistere, come è stato suggerito⁵⁵⁹, nella valorizzazione dell'interpretazione costituzionalmente conforme in capo al giudice. In presenza di una legge interpretativa che non faccia salvi esplicitamente i rapporti esauriti, sarebbe compito del giudice interpretare la normativa in questione applicandola esclusivamente ai rapporti pendenti. L'utilizzo dello strumento dell'interpretazione conforme da parte del giudice per preservare la *res iudicata* trova conferma nella sentenza n. 282 del 2005. In tale pronuncia, la Corte afferma che "silenzio del legislatore deve ritenersi significativo di un'implicita salvezza del giudicato"; in tale direzione orienta "il canone interpretativo per cui, tra due possibili interpretazioni consentite dalla lettera di una disposizione, è corretta quella conforma alla (o non contrastante con la) Costituzione".

4.3.2. L'intenzione del legislatore di interferire sui procedimenti in corso

Altra figura sintomatica della lesione delle attribuzioni giurisdizionali ad opera della legge interpretativa è l'incidenza che la stessa produce sui procedimenti pendenti.

Non basta che la norma di interpretazione autentica interferisca sui giudizi in corso ma il proposito di influire sull'esercizio dell'attività giurisdizionale deve costituire l'unica ragione giustificativa dell'intervento interpretativo⁵⁶⁰. Tale formula è stata utilizzata come motivazione dell'illegittimità costituzionale di una disposizione interpretativa nella sentenza n. 123 del 1987 ma si trattava di un caso particolarmente eclatante. L'enunciato interpretativo in questione imponeva espressamente l'estinzione di tutti i giudizi pendenti, in qualsiasi stato e grado si trovassero al momento dell'entrata in vigore dello stesso, e l'inefficacia di tutti i provvedimenti giurisdizionali non ancora passati in giudicato. In questo caso, la lesione del diritto dei singoli di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi e

⁵⁵⁹ A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 2757.

⁵⁶⁰ In tal senso, si vedano, tra le altre, le decisioni nn. 118 del 1957, 155 del 1990 e 15 del 1995.

altresì, implicitamente, delle funzioni proprie degli organi giurisdizionali era talmente palese che i giudici costituzionali probabilmente non avrebbero potuto decidere diversamente. La disposizione interpretativa in questione non si limitava infatti a fornire una nuova interpretazione ad un precedente testo legislativo ma imponeva direttamente all'autorità giurisdizionale di assumere una determinata decisione di merito⁵⁶¹. Si trattava quindi di un tipico intervento legislativo di stampo provvedimentale più che normativo, la cui pretesa retroattività naturale incideva gravemente sulle posizioni giuridiche soggettive coinvolte.

In generale, però, a parte i casi di eccezionale evidenza, di fronte alle censure dei giudici rimettenti volte a sottolineare l'incidenza delle leggi interpretative in questione sullo svolgimento dei procedimenti in corso, la Corte risponde in maniera generica e sommaria, affermando l'insussistenza dell'interferenza del potere legislativo in quanto non dimostrata né dimostrabile nel caso concreto. A differenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, come visto, fa ampio utilizzo della figura sintomatica in questione, la giurisprudenza costituzionale, pur dichiarandone espressamente il valore quale indice dell'interferenza nella sfera del potere giudiziario, ne ha fatto scarsissimo uso. Come afferma la Corte costituzionale in maniera assai esemplificativa nella sentenza n. 192 del 1990, in caso di lamentata interferenza sui procedimenti in corso “non si può escludere a priori l'esistenza di altri analoghi procedimenti e che, comunque, un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale, con l'incidere negativamente sulla legge denunciata, sarebbe pur sempre suscettibile di più larghi coinvolgimenti”.

La prova dell'intenzione del legislatore di incidere sui procedimenti in corso richiede inoltre un'assai ardua indagine psicologica, strada difficilmente percorribile dalla Corte costituzionale, più propensa ad individuare il significato della legge sulla base dell'analisi testuale della medesima⁵⁶².

Come è stato efficacemente rilevato, “ciò che si richiede al giudice, in buona sostanza, è molto simile ad una prova diabolica: l'evocazione di una legge interpretativa intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi pendenti, più che una

⁵⁶¹ A. Pugiotto, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, cit. pag. 74.

⁵⁶² A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 74.

figura sintomatica finisce così per rivelarsi una formula esorcistica destinata a scongiurare un pericolo e non a combatterlo concretamente”⁵⁶³

4.3.3. Il diritto vivente

Si tratta, senza dubbio, della figura sintomatica meno utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale. Si può dire che allo stato attuale non vi sia una sola legge interpretativa che sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima perché in contrasto con il diritto vivente.

Come già rilevato, la sentenza n. 187 del 1981 individuava un possibile abuso del potere legislativo d'interpretazione nel caso lo stesso intervenisse in assenza di contrasti interpretativi e giurisprudenziali. Può pacificamente affermarsi come tale statuizione, oltre a non essere mai stata applicata, sia stata completamente svuotata nel suo contenuto normativo da tutta una serie di sentenze che hanno “facoltizzato” il legislatore ad intervenire non solo in carenza di divergenze interpretative ma altresì per affermare un indirizzo ermeneutico diverso da quello elaborato dalla giurisprudenza⁵⁶⁴. In tal modo è evidente come il limite del diritto vivente sia diventato privo di alcuna rilevanza a seguito del progressivo allargamento dei presupposti giustificativi dell'intervento interpretativo.

È necessario rilevare come, secondo talune opinioni, la riforma che ha investito la struttura e le funzioni della Corte costituzionale abbia prodotto degli effetti coinvolgenti anche il rapporto tra interpretazione autentica e diritto vivente.

Con la riforma della Corte di Cassazione operata con il d.lgs n. 40 del 2006 e poi con la legge n. 69 del 2009 emerge infatti la tendenza ad istituzionalizzare il principio dello *stare decisis*, attraverso la valorizzazione del principio di diritto enunciato dal giudice di legittimità⁵⁶⁵. L'opzione istituzionale implicita nella riforma comporta un rafforzamento del ruolo nomofilattico della Corte di Cassazione nonché il tentativo di comporre i contrasti giurisprudenziali in maniera efficace attraverso il rinvio delle questioni anche solo potenzialmente problematiche alle Sezioni Unite della Corte di

⁵⁶³ A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 347-348 che, a sua volta, cita M. Manetti, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi di interpretazione autentica*, in *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., pag. 42.

⁵⁶⁴ Si vedano sul punto le sentenze nn. 586 del 1990, 397 del 1994, 454 e 455 del 1992.

⁵⁶⁵ D. Bifulco, *L'indipendenza (intesa come discrezionalità interpretativa) del giudice tra vincolo del precedente giurisprudenziale e vincolo posto dal legislatore in sede di interpretazione autentica*, cit., pag. 6.

Cassazione. Il rafforzamento della Corte di Cassazione nel ruolo di garante della certezza dell'interpretazione giuridica potrebbe rendere più problematico e meno giustificabile che nel passato un intervento legislativo interpretativo in contrasto con il diritto vivente.

CAPITOLO II

RIMEDI E STRUMENTI DI SINDACATO DELLE FONTI INTERPRETATIVE

Sommario: 1. Rimedi istituzionali e giurisdizionali contro gli abusi del legislatore interprete. Il giudizio di legittimità costituzionale come strumento di garanzia del diritto alla tutela giurisdizionale. – 1.1. Potenziamento del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale tramite la valorizzazione della clausola costituzionale degli obblighi internazionali. – 2. Il controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge o di emanazione dell'atto avente forza di legge. – 3. La motivazione della legge (un rimedio *de iure condendo*). – 4. Il controllo diffuso dei giudici circa la natura interpretativa della legge adottata. – 5. L'interpretazione costituzionalmente conforme. – 6. L'inclusione della legge interpretata nel novero delle fonti interposte. – 7. Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. 8. Il caso Scattolon: verso la disapplicazione della legge interpretativa in contrasto con la Cedu?

1. Rimedi istituzionali e giurisdizionali contro gli abusi del legislatore interprete. Il giudizio di legittimità costituzionale come strumento di garanzia del diritto alla tutela giurisdizionale

Una volta messi in luce i rischi effettivi che l'utilizzo delle leggi interpretative produce all'interno dell'ordinamento, la dottrina si è interrogata circa i possibili rimedi volti a contrastare gli abusi del legislatore interprete. I possibili strumenti di contrasto sono molteplici, non tutti necessariamente coinvolgenti l'esercizio della funzione giurisdizionale. Finora, però, nonostante i molteplici sforzi dottrinali di tentare strade alternative per sanzionare l'uso distorto dell'interpretazione autentica, lo strumento quasi esclusivamente utilizzato è stato il giudizio di legittimità costituzionale, azionato prevalentemente in via incidentale. Tale strumento, come illustrato precedentemente, ha determinato pochissime declaratorie di illegittimità costituzionale di leggi interpretative. L'applicazione in giudizio da parte della Corte, a fasi alternate, sia della teoria dell'autonomia precettiva delle leggi interpretative sia della tesi dell'equivalenza strutturale tra norme legislative di interpretazione autentica e leggi retroattive, non ha condotto ad un soddisfacente controllo circa l'utilizzo, ormai ordinario, che il legislatore fa dell'istituto considerato, al fine di sanzionarne gli abusi più evidenti.

La tesi che configura un modello tipico di legge interpretativa ha il pregio di ancorare l'utilizzo dell'istituto *de quo* a precisi presupposti giustificativi, come tali empiricamente verificabili da parte degli organi giurisdizionali. Tale impostazione dogmatica, se correttamente impiegata, avrebbe potuto condurre ad un controllo effettivo circa la legittimità delle finalità perseguite dal legislatore attraverso l'utilizzo dello strumento legislativo interpretativo.

Nella giurisprudenza costituzionale tende a prevalere invece, come si è visto, l'orientamento secondo cui la disposizione interpretativa sarebbe una norma innovativa caratterizzata da una naturale efficacia *ex tunc* a partire dall'entrata in vigore della disposizione interpretata. La retroattività implicita della legge interpretativa sarebbe, secondo l'interpretazione maggioritaria, il portato di un uso normativo della cui legittimità ordinamentale, non a torto, si è dubitato. Ma anche a voler abbracciare la tesi dell'assimilazione tra leggi interpretative e leggi retroattive, l'analisi della giurisprudenza costituzionale dimostra come i vizi tipici in cui potrebbe incorrere la legge retroattiva siano particolarmente difficili da provare e raramente abbiano condotto alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni interpretative. In particolare, per quanto concerne la molto spesso invocata lesione, nelle ordinanze di remissione, delle attribuzioni costituzionalmente proprie del potere giudiziario da parte delle leggi interpretative, è da rilevare come la Corte abbia sempre negato con forza la supposta interferenza, negando l'esistenza di un "monopolio" interpretativo in capo al giudice. Anche qualora la Corte ravvisi la lesione di un parametro costituzionale ad opera della disposizione interpretativa, molto spesso è indotta a giustificare tale violazione, facendola rientrare in un supposto bilanciamento con altri valori costituzionali, considerati alla fine del processo comparativo di ponderazione costituzionale, di peso specifico maggiore e, in virtù di ciò, destinati a prevalere⁵⁶⁶. Nel sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi interpretative, dall'esame delle decisioni assunte in merito, sembra che il parametro fondamentale di giudizio sia nella maggior parte dei casi costituito da quel principio di ragionevolezza che, il più delle volte, si considera rispettato qualora l'operazione interpretativa posta in essere dal legislatore si presenti come intrinsecamente razionale e coerente, a prescindere dalla valutazione circa il pari

⁵⁶⁶ In tal senso, A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 356.

trattamento delle situazioni soggettive coinvolte⁵⁶⁷. Il sindacato di ragionevolezza sulle leggi interpretative, quindi, lungi dal configurare uno *strict scrutiny* come auspicato dalla stessa Corte costituzionale nella configurazione di un particolare test di costituzionalità sulle leggi retroattive⁵⁶⁸, appare allo stato attuale più enunciato che seguito effettivamente⁵⁶⁹. È difficile valutare le motivazioni che stanno alla base dell'atteggiamento di *self-restraint* adottato dalla Corte costituzionale nei confronti delle leggi interpretative. Probabilmente la Corte è influenzata da quelle concezioni istituzionali che vedono le leggi interpretative, al pari delle altre leggi, come il prodotto della fisiologica attività del Parlamento, a cui sarebbe altresì rimessa la scelta circa l'efficacia temporale da attribuire agli atti da esso stesso emanato. In tale ottica, quindi, le leggi interpretative, intese come una questione di politica del diritto, non potrebbero essere censurate *sic et simpliciter* dalla Corte costituzionale.

A prescindere dalla ragioni che inducono la Corte ad effettuare un sindacato a maglie larghe sulle leggi interpretative, resta il fatto incontrovertibile che il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi non ha finora consentito la messa a punto di una strategia adeguata a contrastare gli abusi del legislatore interprete. Le aspettative maturate in dottrina circa l'efficacia del sindacato promosso in via incidentale al fine di sanzionare almeno le violazioni costituzionali più evidenti poste in essere dalle leggi interpretative sono state purtroppo in larga misura disattese⁵⁷⁰. Sorge dunque la necessità di ricercare nuovi strumenti, giurisdizionali ma non solo, atti non solo a contrastare ma anche a prevenire l'onnipotenza del legislatore nell'interpretazione della legge. Senza dimenticare, comunque, come il giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale permanga, secondo alcune accreditate interpretazioni⁵⁷¹, e nonostante gli scarsi risultati ottenuti nella pratica, come lo

⁵⁶⁷ Secondo A. Anzon, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Giappichelli, Torino, 1991, pag. 31, in modo efficace, il controllo di ragionevolezza "deve suddividersi in due grandi gruppi o categorie e cioè, da un lato, le ipotesi di verifica sul rispetto del principio di uguaglianza strettamente inteso, implicante una valutazione comparativa delle situazioni e delle relative discipline; dall'altra, tutte le ipotesi in cui il controllo non tocca problemi di parità/disparità di trattamento, ma comporta valutazioni di adeguatezza, pertinenza, congruità, proporzionalità ovvero di coerenza interna o di ragionevolezza intrinseca della legge".

⁵⁶⁸ Il riferimento è in particolare alla già citata sentenza n. 229 del 1999.

⁵⁶⁹ A. Gardino Carli, *Il legislatore interprete*, cit., pag. 177.

⁵⁷⁰ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 357.

⁵⁷¹ Cfr. in particolare, M. Manetti, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi di interpretazione autentica*, cit., pag. 50 ss..

strumento più idoneo, in virtù del suo carattere concreto, a tutelare i diritti soggettivi lesi dall'intervento legislativo interpretativo. In tale prospettiva, giova menzionare l'autorevole opinione⁵⁷² che intravede nell'incidente di costituzionalità, attraverso la valorizzazione di alcuni significativi precedenti, lo strumento più adeguato per tutelare fondamentali diritti processuali quali il diritto di azione e il diritto di difesa ex art. 24 e 113 Cost.. Il riferimento precipuo alla giurisprudenza costituzionale si incentra sulla strategia argomentativa contenuta nelle sentenze nn. 185 del 1981 e 123 del 1987 ove la Corte costituzionale sembra valutare come la nuova disciplina legislativa introdotta sia in grado di garantire, nonostante la previsione dell'estinzione dei giudizi pendenti, la soddisfazione delle pretese sostanziali che erano state azionate nei giudizi stessi. Il nucleo argomentativo utilizzato nelle sentenze citate viene meglio sviluppato nella sentenza n. 103 del 1995 ove la Corte al fine di individuare "i limiti di costituzionalità dell'intervento del legislatore nel processo quando di questo venga definito l'esito attraverso una norma che ne imponga l'estinzione" analizza il rapporto intercorrente tra tale intervento del legislatore e il grado di realizzazione che attraverso la nuova disciplina legislativa viene assicurato alla pretese azionate. Secondo la Corte, quindi, "per escludersi la illegittimità costituzionale è necessario e sufficiente che l'ambito delle situazioni giuridiche di cui sono titolari gli interessati risulti comunque arricchito a seguito della normativa che dà luogo all'estinzione dei giudizi". Ulteriore conferma di tale orientamento interpretativo si ha nella sentenza n. 310 del 2000 ove la Corte ribadisce che il legislatore può intervenire legittimamente sui processi in corso, imponendone anche una definizione *ex lege*. In tal caso, per escludere che il diritto alla tutela giurisdizionale sia stato menomato è necessario che "il nuovo assetto dato dal legislatore alla materia non si traduca in una sostanziale vanificazione dei diritti azionati, ma attui una nuova disciplina del rapporto, tale da far venir meno le basi del preesistente contenzioso, in quanto realizza – nella misura e con le modalità ritenute dal legislatore compatibile con i limiti, ragionevolmente apprezzati, consentiti dalla circostanze nelle quali esso si è trovato ad operare – le pretese fatte valere dagli interessati".

⁵⁷² M. Manetti, *op. cit.*, pag. 50-51.

Il principio affermato in tali sentenze sembra quindi acquistare una portata generale ed essere così applicabile a tutti quei casi in cui il legislatore, modificando con efficacia retroattiva la normativa vigente, disponga l'estinzione dei giudizi pendenti, esclusi quelli già passati in giudicato, al fine di consentire l'applicazione di tale nuova disciplina⁵⁷³. Tra tali leggi, possono rientrare a pieno titolo quelle interpretative che, in molteplici casi, determinano un'interferenza nei giudizi pendenti causandone altresì l'estinzione. Si tratterebbe, quindi, in tale prospettiva interpretativa, di valorizzare al massimo grado l'incidente di costituzionalità come strumento più idoneo ad assicurare la garanzia del diritto alla tutela giurisdizionale leso da provvedimenti legislativi ad efficacia retroattiva. Sulla base delle sentenze citate, sembra infatti possibile enucleare un preciso test a cui sottoporre le leggi retroattive in generale, leggi interpretative incluse, al fine di valutare se la nuova disciplina normativa introdotta consenta, seppur non in maniera integrale, una congrua soddisfazione dei diritti che erano stati azionati in giudizio⁵⁷⁴. Tale schema di giudizio andrebbe applicato oltre ai casi rari, oggetto delle sentenze costituzionali sopra citate, in cui il legislatore dispone espressamente, oltre alla norma interpretativa o alla nuova disciplina retroattiva, l'estinzione dei giudizi in corso, anche nei casi in cui lo stesso confidi semplicemente nell'applicazione dello *ius superveniens* che condurrà molto probabilmente, anche in tali ipotesi, alla conclusione dei giudizi pendenti oppure ad un sostanziale ribaltamento delle posizioni processuali in campo⁵⁷⁵.

Se nel primo caso lo svolgimento del test sarà più agevole, considerata l'espressa previsione legislativa che stabilisce la "sorte" giuridica dei procedimenti pendenti, nel secondo caso, in via preliminare, la Corte dovrà ricercare nel caso di specie quale siano gli effetti prodotti dall'*intentio legislatoris* espressa nella legge retroattiva o interpretativa al fine di valutare gli effetti concretamente prodotti dalla stessa sullo svolgimento delle procedure giurisdizionali in corso. Come è stato opportunamente rilevato⁵⁷⁶, infatti, se l'espressa previsione dell'estinzione dei giudizi in corso senza assicurare in alcun altro modo una tutela adeguata delle pretese avanzate dagli attori

⁵⁷³ M. Manetti, *op. cit.*, pag. 52.

⁵⁷⁴ *Ibidem*.

⁵⁷⁵ *Ibidem*.

⁵⁷⁶ M. Manetti, *op. cit.*, pag. 53.

è da considerarsi costituzionalmente illegittimo, la stessa valutazione dovrà necessariamente essere espressa nei confronti di quelle discipline legislative retroattive che, pur consentendo formalmente la prosecuzione dei giudizi pendenti, sostanzialmente vanifichino irrimediabilmente i diritti garantiti dagli artt. 24 e 113 Cost..

L'opzione interpretativa testè esaminata, elaborata a partire dal nucleo argomentativo utilizzato in alcune pronunce della Corte, non è stata però adeguatamente sviluppata dalla giurisprudenza costituzionale. Non sembra infatti che la Corte costituzionale abbia applicato il test sopra descritto alle ipotesi in cui implicitamente il legislatore incide sui procedimenti pendenti determinandone l'esito o causandone l'estinzione. Nella già citata sentenza n. 374 del 2000, pur riguardante una fattispecie non del tutto simile dal momento che la legge retroattiva incideva su provvedimenti non più pendenti ma già definitivi, la Corte costituzionale sembra prendere una direzione completamente diversa ed operare una netta differenziazione tra legge interpretativa a carattere provvedimentale che travolga specificatamente determinati giudicati e legge interpretativa formulata in termini generali ed astratti che implicitamente determini le medesime conseguenze⁵⁷⁷. La Corte sembra quindi non voler smentire l'unico dato certo della sua ondivaga giurisprudenza in materia di leggi interpretative, ossia la scarsa propensione, nonostante le dichiarazioni ufficiali, ad effettuare uno *strict scrutiny* caso per caso sulla compatibilità tra l'intervento di interpretazione autentica e la Costituzione. In tale prospettiva, lo strumento dell'incidente di costituzionalità, seppur potenzialmente in grado di riattivare un circuito ermeneutico virtuoso sanzionando gli abusi del legislatore interprete, si rivela invero un'arma spuntata.

1.1. Potenziamento del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale tramite la valorizzazione della clausola costituzionale degli obblighi internazionali

Alla luce delle ultime evoluzioni giurisprudenziali è però possibile auspicare un potenziamento del controllo di legittimità costituzionale attraverso la valorizzazione

⁵⁷⁷ A. Pugiotto, *Il legislatore interprete e le "colonne d'Ercole" del giudicato*, cit., pag. 2665.

degli obblighi internazionali intesi come norma interposta sulla base del dettato dell'art. 117 Cost.. Come visto, infatti, il diritto alla tutela giurisdizionale, inteso come pretesa soggettiva a non subire interferenze da parte del legislatore tramite l'adozione di leggi retroattive tese ad influire sullo svolgimento di processi pendenti, sancito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sulla base dell'art. 6 della Cedu, può assumere una valenza dirimente all'interno del giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto le leggi interpretative. Finora la Corte costituzionale si è attestata su un'interpretazione restrittiva dei limiti elaborati dalla Corte di Strasburgo circa la compatibilità tra l'esegesi legislativa e la Cedu, facendo valere la clausola del margine di apprezzamento statale al fine di preservare un congruo ambito di discrezionalità agli organi nazionali di indirizzo politico. Allo stato attuale infatti la Corte si mantiene ancora fedele ai propri precedenti ed assume un atteggiamento largamente assolutorio nei confronti del legislatore interprete, come emerge dalle due ultime sentenze rese in merito, la n. 257 e la n. 303 del 2011, concernenti leggi retroattive in materia previdenziale e di diritto del lavoro. Nelle due pronunce, la Corte nega la sussistenza della violazione dell'art. 6 Cedu individuando in entrambi i casi la sussistenza di quei motivi imperativi di interesse generale che, essi soltanto, legittimerebbero l'introduzione di norme retroattive. Anche la giurisprudenza di legittimità, al momento, è restia ad applicare i diritti e i principi sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza di Strasburgo. Esemplificativa di tale tendenza è la sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 8 agosto 2011, n. 17076 ove viene proposta una strategia di attacco tesa a contrastare l'efficacia della giurisprudenza Edu nel nostro ordinamento. Nella pronuncia in oggetto, riguardante un caso in materia previdenziale in cui si faceva applicazione di una norma interpretativa che contrastava con il diritto vivente già formatosi sul punto, la Corte sostiene l'inapplicabilità dell'art. 6 Cedu perché in contrasto con il precetto costituzionale sancito dall'art. 70 del testo costituzionale. Secondo la Corte di Cassazione, "la funzione legislativa per il tramite di disposizioni di interpretazione autentica appartiene alla garanzia costituzionale dell'art. 70 Cost., che assegna alle Camere il suo esercizio e che, essendo norma di rango costituzionale, prevale, nel bilanciamento dei valori, su quelli espressi da parametri interposti; i quali, in quanto

contenuti in atti di normazione ordinaria(..), sono sottordinati nel sistema delle fonti del diritto”. In tale prospettiva, una volta accertato che la norma di interpretazione autentica rientra in uno dei possibili significati della disposizione legislativa interpretata, non importa se lo stesso è in contrasto con il diritto vivente, essa costituisce legittimo esercizio della potestà legislativa statale o regionale e pertanto è coperta dall’art. 70 Cost. che, in quanto clausola costituzionale, prevale sulle norme interposte come la Cedu. Si tratta di una strategia argomentativa che, invero, non può che suscitare seri dubbi dal momento che elude il riferimento all’art. 117 Cost. che stabilisce, come noto, che la potestà legislativa statale e regionale deve essere esercitata in modo conforme oltre che alla Costituzione anche agli obblighi internazionali.

Nonostante le tattiche difensive prospettate è probabile che la pressione esercitata dalla collidente valutazione espressa dalla Corte Edu circa la legittimità di una legge d’interpretazione autentica nel già citato caso Agrati, l’obbligo di interpretazione convenzionalmente conforme che incombe in capo ai giudici e soprattutto il fondato timore di un’eventuale sequela di condanne da parte della Corte europea possano condurre prossimamente ad un uso maggiormente incisivo da parte della Corte costituzionale dei principi di diritto enucleati dalla giurisprudenza di Strasburgo ed invocati con sempre maggior precisione dalle parti nelle ordinanze di remissione. In questo senso, è quindi auspicabile che il diritto alla tutela giurisdizionale, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo sulla base dell’art. 6 Cedu, diventi il grimaldello nelle mani dei giudici per scardinare le pluridecennali e variegata strategie messe in campo dalla Corte costituzionale nel giudizio di legittimità costituzionale per difendere il legislatore interprete.

2. Il controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge o di emanazione dell’atto avente forza di legge

Per quanto concerne i rimedi all’abuso delle leggi interpretative, la dottrina ha sempre privilegiato la ricerca di strumenti di tipo giurisdizionale, tendenti a rimuovere a posteriori le conseguenze dannose prodotte dagli interventi legislativi d’interpretazione autentica, focalizzandosi in particolare, come si è visto, sul sindacato di legittimità costituzionale promosso in via incidentale.

È necessario sottolineare però come, all'interno del nostro ordinamento, vi sia un'altra istanza in grado di tutelare i principi e i diritti di matrice costituzionale tendenzialmente lesi dagli interventi interpretativi posti in essere dal legislatore. Si tratta, a ben vedere, del Presidente della Repubblica⁵⁷⁸ che, secondo un consolidato orientamento, esercita all'interno dell'ordinamento specifiche e necessarie funzioni di garanzia e controllo costituzionale⁵⁷⁹.

In particolare, tra le attribuzioni che gli competono sulla base del dettato costituzionale, per quel che *ivi* ci interessa, merita un accurato approfondimento il potere di rinvio delle leggi *ex art. 74 Cost.* nonché il connaturato potere di rifiutare l'emanazione di atti aventi forza di legge che, seppur non testualmente previsto nella Carta, si ritiene tradizionalmente appartenga al Capo dello Stato.

Orbene, i motivi per i quali il Presidente della Repubblica può rinviare le leggi o rifiutare l'emanazione di atti aventi forza di legge, secondo la dottrina maggioritaria, attengono alla legittimità costituzionale degli stessi. Il Capo dello Stato deve quindi esercitare tali prerogative qualora gli atti legislativi sottoposti al suo controllo si pongano in contrasto con i valori e i principi espressi dal testo costituzionale.

Giova tuttavia rilevare come, con particolare riferimento al potere previsto *ex art. 74 Cost.*, la prassi abbia dimostrato un utilizzo elastico dello strumento del rinvio delle leggi impiegato non solo per segnalare vizi di legittimità costituzionale ma, altresì, per svolgere osservazioni sulla congruità istituzionale e sull'opportunità del provvedimento normativo⁵⁸⁰.

⁵⁷⁸ Fa però riferimento al Presidente della Repubblica come possibile organo di controllo circa l'impiego di leggi interpretative da part del Parlamento G. Verde, *L'interpretazione autentica della legge*, cit., pag. 185 ss..

⁵⁷⁹ Sul Presidente della Repubblica quale organo di garanzia costituzionale c'è una copiosa bibliografia. Cfr., in particolare, S. Galeotti, *Il presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1991; G. Guarino, *Il presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, pag. 503 ss..

⁵⁸⁰ In tal senso, R. Romboli, *Il rinvio delle leggi*, in www.rivistaaic.it, 2011, n.1, pag. 4 ove si sottolinea come sia stata la presidenza Cossiga a dare nuova linfa vitale all'istituto del rinvio delle leggi. Come rileva l'Autore, è stato infatti lo stesso Presidente Cossiga ad inaugurare un nuovo corso nell'esercizio dell'attribuzione prevista dall'art. 74 Cost. affermando nel messaggio che accompagnava il rinvio della legge che istituiva il servizio nazionale di protezione civile come il potere di rinvio non dovesse essere utilizzato esclusivamente nei casi di illegittimità costituzionale delle leggi ma altresì per la tutela di altri valori ed interessi di rilevanza costituzionale od istituzionale "quali quelli che rientrano nelle valutazioni di coerenza e correttezza costituzionale, di congruità istituzionale e di coerenza dell'ordinamento giuridico, con particolare riguardo all'attuazione della Costituzione e cioè, almeno in parte in quella sfera che fu autorevolmente definita di merito costituzionale".

In generale, lo strumento del rinvio, non essendo esplicitati in Costituzione le ragioni giustificanti la mancata promulgazione, è stato prevalentemente impiegato non per effettuare uno *screening* puntuale e preciso circa la compatibilità di ogni disposizione legislativa con le norme costituzionali ma per richiamare il Parlamento al rispetto dei principi fondamentali che caratterizzano la democrazia costituzionale: il principio di uguaglianza, lo Stato di diritto, il libero esplicarsi delle dinamiche politiche, economiche e sociali, la tutela dei diritti fondamentali nonché l'autonomia e l'indipendenza dei poteri dello Stato⁵⁸¹. In particolare, come autorevole dottrina ha sottolineato⁵⁸², il Capo dello Stato, in quanto organo a cui sono imputati quasi tutti gli atti fondamentali dello Stato perché da lui autorizzati, promulgati od emanati, esercita la funzione di garante della Costituzione nel senso di tutelare "l'equilibrio razionalizzato" tra i poteri dello Stato, ossia come istanza di verifica circa la tenuta complessiva del sistema di *checks and balances* previsto dalla Costituzione.

Da questo punto di vista, il Presidente Napolitano ha palesato nel corso del suo mandato più volte l'intenzione di esercitare il proprio mandato al fine di garantire un corretto equilibrio dei poteri costituzionali. Se è vero che in molteplici casi, al fine di consentire un miglior esercizio delle funzioni costituzionalmente proprie degli organi costituzionali, il Capo dello Stato ha invocato la necessità di forme di raccordo e coordinamento interistituzionale, in omaggio al principio costituzionale di leale collaborazione, è altresì vero come in altri casi lo stesso abbia richiamato con forza la necessità di garantire l'indipendenza e l'autonomia di scelta dei poteri dello Stato. Emblematica, in tale ultimo senso, è la nota vicenda concernente il caso di Eluana Englaro ove, nell'imminenza dell'adozione da parte del Governo di un decreto-legge finalizzato ad impedire l'interruzione dell'idratazione ed alimentazione artificiale a cui era sottoposta la ragazza, autorizzata da un provvedimento giurisdizionale definitivo, invia una missiva al Presidente del Consiglio⁵⁸³ per esprimergli profonde perplessità in merito. Nella lettera il Capo dello Stato afferma a chiare lettere che "il

⁵⁸¹ Cfr. A. Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusione della prassi*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, pag. 201.

⁵⁸² A. Spadaro, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in www.rivistaic.it, 2011, n. 1, pag. 15.

⁵⁸³ La missiva, datata 6 febbraio 2009, è consultabile sul sito www.quirinale.it, all'interno della sezione dedicata alle note e comunicati.

fondamentale principio della distinzione e del rispetto reciproco tra poteri e organi dello Stato non consente di disattendere la soluzione (...) individuata da una decisione giudiziaria definitiva sulla base dei principi, anche costituzionali, desumibili dall'ordinamento giuridico vigente". In questo caso, il Capo dello Stato interviene per tutelare le attribuzioni costituzionali proprie del potere giudiziario contro l'ingerenza promanante dall'intervento legislativo del Governo che, travolgendo l'efficacia di un provvedimento giurisdizionale irrevocabile, rischiava di compromettere il fondamentale principio della certezza del diritto.

Inteso in questo senso, il controllo preventivo del Presidente della Repubblica esercitato tramite il potere di rinvio o il rifiuto di emanazione degli atti governativi potrebbe evitare, seppur in via temporanea, l'entrata in vigore di leggi interpretative palesemente invasive della sfera di attribuzioni propria del potere giudiziario.

E da questo punto di vista, il controllo del Capo dello Stato, essendo svincolato dalla necessità di attenersi alle sole valutazioni *stricto sensu* di legittimità costituzionale, potrebbe essere di gran lunga più incisivo ed incentrarsi su profili di congruità e opportunità istituzionale delle leggi interpretative che il giudice delle leggi non può in alcun modo prendere in considerazione nell'esercizio del suo sindacato. Come è stato a ragione sottolineato⁵⁸⁴, infatti, i controlli presidenziali di legittimità trovano il loro "*humus*" naturale di attecchimento in un campo che, pur essendo sensibilmente ridotto in senso "orizzontale" rispetto all'intera e variegata gamma delle questioni di legittimità, può dimostrarsi "singolarmente profondo e produttivo" in senso "verticale", dove più ancora della valutazioni strettamente ed esclusivamente giuridiche, dovrebbero rilevare osservazioni di "opportunità". Tale ultima locuzione va, tuttavia, correttamente interpretata: opportunità non come convenienza o partigianeria, dettata da interessi particolari e contingenti, ma opportunità come necessità di orientare l'azione politica verso obiettivi e principi a rilevanza costituzionale.

A tal proposito, è necessario analizzare la vicenda che ha accompagnato la pubblicazione del c.d. decreto legge c.d. "sviluppo"⁵⁸⁵. Orbene, il testo del decreto pubblicato nella Gazzetta ufficiale aveva un contenuto parzialmente divergente

⁵⁸⁴ A. Ruggeri, *op. ult. cit.*, pag. 198.

⁵⁸⁵ Si tratta del decreto-legge 13 maggio 2011, n.70.

rispetto a quello adottato dal Consiglio dei ministri e pubblicato sul sito ufficiale del Governo. Come si legge nella nota che ha accompagnato l’emanazione del decreto *de quo* da parte del Presidente della Repubblica⁵⁸⁶, l’atto legislativo è stato emanato “nel testo risultante dalle consultazioni intervenute tra il Governo e la Presidenza della Repubblica secondo una corretta prassi di leale collaborazione istituzionale”. Il Capo dello Stato ha quindi espresso dei rilievi critici che hanno condotto l’esecutivo a modificare il testo del decreto-legge. In particolare, il testo originario del decreto-legge conteneva una disposizione di interpretazione autentica⁵⁸⁷ finalizzata a chiarire il significato dell’art. 4, comma 14-*bis* della legge 3 maggio 1999, n. 124⁵⁸⁸ che reca disposizioni in merito alla disciplina del personale scolastico, di ben dodici anni precedente. Un breve riepilogo della vicenda, che è già stata oggetto sotto diversi profili dell’attenzione della Corte costituzionale nonché della Corti europee, è necessario per comprendere quale fosse nel caso di specie l’*intentio legislatoris*⁵⁸⁹.

La disposizione interpretativa mirava a contrastare un indirizzo giurisprudenziale maggiormente favorevole ai ricorrenti precari della scuola che invocavano in giudizio contro lo Stato i principi di diritto contenuti nella direttiva comunitaria 1999/70/CE. Tale atto, alla clausola 5, stabiliva l’obbligo per gli Stati membri di introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali norme idonee a garantire forme di tutela per il lavoratori a tempo determinato e per sanzionare gli abusi di tale tipologia contrattuale attraverso misure che potevano potenzialmente anche comportare la

⁵⁸⁶ La nota del 13 maggio 2011 è consultabile sul sito www.quirinale.it, nella sezione note e comunicati.

⁵⁸⁷ L’art. 9, diciannovesimo comma, del decreto legge sviluppo stabilisce che “Il comma 14-*bis* dell’articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124 si interpreta nel senso che i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente e Amministrativo, Tecnico ed Ausiliario (ATA), in quanto necessari per garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo, non possono in alcun caso trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, né consentire la maturazione di anzianità utile ai fini retributivi prima della immissione in ruolo, da attuarsi, sulla base delle graduatorie previste dalle disposizioni vigenti, esclusivamente su posti vacanti e disponibili, previa procedura autorizzatoria di cui all’articolo 39, comma 3-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449”.

⁵⁸⁸ Il comma 14-*bis* dell’art. 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124 afferma che “I contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze previste dai commi 1, 2 e 3, in quanto necessari per garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo, possono trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato solo nel caso di immissione in ruolo, ai sensi delle disposizioni vigenti e sulla base delle graduatorie previste dalla presente legge e dall’articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni”.

⁵⁸⁹ Si veda in merito F. Orecchioni, *Decreto sviluppo: norma interpretativa o innovativa?*, in www.diritto scolastico.it, 2011; I. Bersanti Mauceri, *Nuova norma (inefficace) contro i precari della scuola?*, in www.noteinformative.it, 2011.

conversione del contratto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato. Orbene, nel caso concernente il personale docente e Ata è indubbio che lo Stato, per motivi di carattere economico-finanziario, abbia fatto ricorso abitualmente e ripetutamente al contratto a tempo determinato per soddisfare esigenze non di carattere temporaneo. La disposizione interpretativa inserita nel decreto sviluppo perseguiva quindi lo scopo precipuo di evitare la condanna dello Stato nei processi pendenti. Si trattava dunque di una norma interpretativa che, se sottoposta al controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo, in base alla giurisprudenza da essa sviluppata in merito all'art. 6 Cedu, avrebbe con ogni probabilità portato ad una condanna dello Stato italiano. Si tratta inoltre di una disposizione che, a ben vedere, non si limita ad interpretare un precedente enunciato legislativo ma che aggiunge una norma, quella concernente la maturazione di anzianità ai fini retributivi, che non può in alcuna misura essere ricondotta alla formulazione letterale dello stesso. Sulla base della rassegna della pur indulgente giurisprudenza costituzionale in merito alle leggi interpretative, è probabile quindi che anche la Corte costituzionale avrebbe sanzionato l'intervento ermeneutico dal momento che, come più volte riconosciuto dalla stessa, il significato attribuito dalla norma interpretativa deve rientrare tra le possibili varianti di senso del testo interpretato ed essere compatibile con la sua formulazione⁵⁹⁰. La formulazione di rilievi critici e suggerimenti da parte del Capo dello Stato, accolti almeno in parte dal Governo, ha in tal modo consentito, tra le altre misure adottate, l'espunzione della norma interpretativa dal testo del decreto. Il controllo presidenziale svolto in sede di emanazione ha quindi evitato il probabile instaurarsi di un lungo contenzioso giuridico coinvolgente probabilmente non solo la giurisdizione ordinaria. Se è vero che non vi è prova che il Presidente della Repubblica abbia formulato rilievi precisi circa la legittimità od opportunità dell'inserimento della disposizione interpretativa, essendo ignoto al pubblico il contenuto preciso dell'attività di *moral suasion* da lui svolta nell'occasione, resta il fatto inoppugnabile che il testo pubblicato diverge sul punto da quello adottato dal Governo.

⁵⁹⁰ Cfr., tra le altre, le sentenze nn. 274 del 2006, 74 e 170 del 2008.

Il controllo presidenziale sulle leggi e gli atti aventi forza di legge interpretativi, in quanto verifica di tipo preventivo può quindi evitare l'entrata in vigore di disposizioni interpretative palesemente lesive di norme costituzionali e, in particolare, preservare la sfera di attribuzioni propria dei poteri dello Stato dalle ingerenze esercitate dall'esterno. Controllo che indubbiamente, come già sottolineato, non implicherà soltanto valutazioni giuridiche in senso stretto ma che avrà ad oggetto altresì gli effetti prodotti dalla norma di rango legislativo all'interno dell'ordinamento come avvenuto, per esempio, nel già citato caso dell'emanazione del decreto-legge interpretativo n. 29 del 2010, c.d. salva-liste. L'atto in questione viene emanato dal Presidente della Repubblica, come affermato da lui stesso in un'esternazione, dopo aver rilevato che non sussistono "evidenti vizi di incostituzionalità". La necessità di garantire la partecipazione alle elezioni politiche del partito di maggioranza relativa, nella valutazione del Capo dello Stato, come già visto, è prevalsa sulla necessità di garantire il rispetto delle regole del gioco. Il decreto-legge interpretativo, seppur non esente da criticità e profili di dubbia legittimità costituzionale, è stato emanato dal Presidente della Repubblica proprio perché funzionale a garantire il sereno svolgimento della competizione elettorale e a prevenire l'acuirsi di tensioni politiche ed istituzionali.

A prescindere dalla valutazione circa la scelta del Capo dello Stato di emanare il decreto-legge *de quo*, resta il fatto che il controllo presidenziale sulle leggi e gli atti aventi forza di legge, se sapientemente impiegato, potrebbe consentire di riattivare il circuito di decisione politica in relazioni a quelle fonti interpretative gravemente lesive dei principi costituzionali.

3. La motivazione della legge. Un rimedio *de iure condendo*

Come noto, la motivazione delle leggi, pur costituendo un argomento classico del diritto costituzionale, non è stato oggetto, salvo poche eccezioni⁵⁹¹, di specifiche ed approfondite riflessioni in epoca repubblicana⁵⁹². Tradizionalmente, l'inesistenza di

⁵⁹¹ Recentemente il tema è stato oggetto di una monografia di S. Boccalatte intitolata *La motivazione della legge: profili teorici e processuali*, Cedam, Padova, 2008.

⁵⁹² In tal senso, N. Lupo, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, pag. 67.

un obbligo di motivazione delle leggi, secondo la dottrina prevalente⁵⁹³, è riconducibile all'idea della prevalenza del Parlamento e conseguentemente della funzione legislativa sulle altre potestà pubblicistiche, in virtù del carattere rappresentativo-democratico dello stesso. Ma il passaggio progressivo nella maggior parte dei Paesi di tradizione liberale dagli ordinamenti costituzionali flessibili a quelli rigidi ha modificato dalle fondamenta tale impostazione ideologica; il legislatore da soggetto “onnipotente”, ovvero *superiorem non recognoscens*, è diventato anch'esso soggetto ad un insieme di principi e valori gerarchicamente superiori contenuti nel testo costituzionale⁵⁹⁴. Viene in tal modo rigettata “l'idea che il Parlamento sia l'organo politico per eccellenza, espressione diretta della sovranità popolare, e che, pertanto, la sua manifestazione di volontà, la legge, possa anche essere immotivata e, al limite, errata, senza che tale organo venga ritenuto responsabile”⁵⁹⁵. Nello Stato costituzionale di diritto si dissolve il primato della *legislatio* sulle altre funzioni pubblicistiche e, con esso, perdono consistenza le tradizionali argomentazioni giuridiche che esoneravano le leggi da qualsivoglia motivazione tesa ad illustrare le ragioni dell'intervento normativo (c.d. *occasio legis*) e i fini perseguiti tramite la disciplina introdotta (c.d. *mens o ratio legis*)⁵⁹⁶. La motivazione delle leggi, in via teorica, può assolvere fondamentalmente tre grandi categorie di funzioni⁵⁹⁷. La prima funzione consiste nel “guidare” l'interprete ossia nel sottoporre l'applicazione della legge a precise direttive vincolanti il processo ermeneutico di attribuzione del significato all'enunciato, che deve rispecchiare il più possibile l'*intentio legislatoris*. La seconda funzione consta invece nel fornire maggiori strumenti utili ai tribunali costituzionali per sindacare la ragionevolezza delle leggi agevolando la verifica circa la logicità e congruenza tra contenuto normativo e obiettivi fissati nella motivazione. La terza funzione si basa su una concezione di motivazione intesa come forma di “legittimazione democratica oggettiva”; in tale ottica, il corredo motivazionale della legge servirebbe a palesare ufficialmente i motivi e i fini dell'intervento legislativo,

⁵⁹³ Cfr. C. Esposito, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, pag. 276 ss..

⁵⁹⁴ In tal senso, M. Angelone, *La motivazione delle leggi. Profili funzionali ed implicazioni sistemiche*, in P. Perlingieri (a cura di), *Sulle tecniche di redazione normativa nel sistema democratico*, Esi, Napoli, 2010, pag. 124-125.

⁵⁹⁵ N. Lupo, *op. cit.*, pag. 73.

⁵⁹⁶ In tal senso, M. Angelone, *op. cit.*, pag. 126-127.

⁵⁹⁷ Cfr. N. Lupo, *op. cit.*, pag. 69 ss..

garantendo a tutti i cittadini un controllo sull'esercizio effettivo della funzione normativa.

Come noto, nell'ordinamento italiano, allo stato attuale, non sussiste alcun obbligo costituzionale di motivazione delle leggi o degli atti normativi in generale. Le diverse relazioni che accompagnano il progetto di legge durante l'*iter* di approvazione legislativa nelle due Camere⁵⁹⁸, a differenza della motivazione che entra nel contenuto normativo dell'atto legislativo, restano confinati nell'alveo dei lavori preparatori, acquisendo quindi una più limitata rilevanza nel processo di individuazione della *ratio legis*⁵⁹⁹. Vi sono tuttavia diverse ipotesi di atti normativi motivati all'interno del nostro ordinamento; basta citare, come esempio, quello dei decreti – legge che, in virtù dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, devono contenere nel preambolo l'indicazione delle circostanze straordinarie di necessità ed urgenza che ne giustificano l'adozione. Ma un vero e proprio impulso all'adozione della motivazione delle leggi, secondo talune interpretazioni⁶⁰⁰, è provenuto dalla riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare, a seguito dell'inversione del criterio di riparto delle competenze legislative stabilito dalla nuova versione dell'art. 117 Cost., si ritiene che l'esercizio della potestà legislativa statale, sia esclusiva che concorrente, avvenga previa individuazione dell'ambito materiale di pertinenza ossia previa identificazione ed esplicitazione della base giuridica che legittima l'intervento legislativo⁶⁰¹. Come è stato opportunamente rilevato, in generale, “il riparto affidato alla dialettica norme di principio/norme di dettaglio ed influenzato dai principi di leale collaborazione, sussidiarietà, proporzionalità, adeguatezza, differenziazione, esalta la necessità di introdurre forme di motivazione delle leggi (statali e regionali), al fine di facilitare la verifica giudiziale operata dalla Consulta, chiamata – quale «arbitro» dei rapporti Stato-Regioni – a perimetrale le rispettive competenze”⁶⁰². In via ulteriore, è stato notato come la nuova formulazione del primo comma dell'art.

⁵⁹⁸ Si fa riferimento principalmente alla relazione che, per tradizione ormai consolidata, accompagna i progetti di legge, alla relazione tecnico-finanziaria, all'analisi tecnico-normativa (ATN) nonché all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e alla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

⁵⁹⁹ In tal senso, M. Angelone, *op. cit.*, pag. 132-133.

⁶⁰⁰ N. Lupo, *La motivazione delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost.*, consultabile in www.consiglio.regione.toscana.it, nella sezione leggi e banche dati, pag. 12 ss; M. Angelone, *op. cit.*, pag. 141 ss..

⁶⁰¹ N. Lupo, *op. ult. cit.*, pag. 12.

⁶⁰² M. Angelone, *op. cit.*, pag. 142.

117 Cost., che stabilisce la soggezione della potestà legislativa statale e regionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, renda più stringente l'esigenza di corredare i testi legislativi di un consistente apparato motivazionale tale da esplicitare la conformità delle leggi adottate con i contenuti e i limiti previsti dai suddetti vincoli⁶⁰³.

In ogni modo, a prescindere dalle singole ipotesi di provvedimenti legislativi motivati e dalle ragioni che ne hanno favorito lo sviluppo, è opportuno rilevare come l'introduzione dell'obbligo di motivazione sarebbe quanto mai opportuno per tutti quegli atti legislativi che presentano un contenuto o una struttura difforni dal modello classico e liberale di legge intesa, come già visto, come norma generale, astratta e irretroattiva, come, ad esempio, le leggi di interpretazione autentica, le leggi retroattive *tout court*, le leggi provvedimento, le leggi di deroga, le leggi che stabiliscono azioni positive, tutti atti normativi in merito ai quali il controllo di ragionevolezza della Corte dovrebbe essere più stringente⁶⁰⁴. In tale ottica, nello Stato costituzionale di diritto "la motivazione costituirebbe lo strumento necessario per giustificare le scelte operate in funzione del fine che il legislatore ha scelto di perseguire, ovvero le ragioni che supportano il discostarsi dalla regola generale in una prospettiva di tutela degli interessati al provvedimento legislativo e di conseguente controllo del giudice costituzionale"⁶⁰⁵. Per quanto riguarda le leggi provvedimento, è già stata autorevolmente prospettata in dottrina⁶⁰⁶ la tesi della necessità di introdurre all'interno delle stesse un'enunciazione espressa delle ragioni che ne hanno portato all'adozione. Per quanto concerne invece nello specifico le leggi di interpretazione autentica, anche in tale caso l'allegazione espressa delle ragioni che hanno indotto il legislatore a stabilire in via autoritativa il significato da attribuire ad una determinata disposizione legislativa consentirebbe più agevolmente lo svolgimento su di esse del sindacato di ragionevolezza della Corte costituzionale. In tal modo, inoltre, il legislatore avrebbe forse più remore ad introdurre norme

⁶⁰³ N. Lupo, *op. ult. cit.*, pag. 14-15.

⁶⁰⁴ Cfr. M. Angelone, *op. cit.*, pag. 149.

⁶⁰⁵ In tal senso, M. Picchi, *Della motivazione delle leggi statali e regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2009, pag. 119 che a sua volta rinvia a E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, pag. 191 ss..

⁶⁰⁶ Cfr. C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968, pag. 134 ss. e 244 ss. e G.U. Rescigno, *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi-provvedimento*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, n. 3, pag. 539-540.

palesamente innovative sotto le mentite spoglie di leggi interpretative, dovendo rendere conto nella motivazione dei motivi che stanno alla base della scelta adottata che dovrebbero essere tutti riconducibili alla sussistenza di un contrasto ermeneutico effettivo sul significato di un determinato enunciato normativo.

4. Il controllo diffuso dei giudici circa la natura interpretativa della legge adottata

È necessario altresì menzionare e analizzare la tesi prospettata nella giurisprudenza di merito⁶⁰⁷ circa la possibilità di applicare solo *pro futuro* la legge riconosciuta come fittiziamente interpretativa. Secondo tale teoria, sarebbe compito dei giudici ristabilire un “corretto rapporto strumentale tra disposizione interpretativa e disposizione interpretata” e controllare l’effettiva natura interpretativa della legge adottata; nel caso di mancato riscontro di indici idonei ad identificare il carattere esegetico della norma legislativa, agli stessi competerebbe di disapplicare la stessa per il passato, applicandola *ex nunc* come una comune disposizione legislativa⁶⁰⁸. La tesi in oggetto valorizza massimamente il ruolo dell’autorità giudiziaria a cui spetterebbe la valutazione circa l’efficacia temporale da attribuire ad un enunciato legislativo a cui il legislatore ha inteso seppur implicitamente attribuire efficacia retroattiva. In tal modo, verrebbe quindi ad instaurarsi un vero e proprio controllo diffuso da parte dei giudici tale da limitare il contenuto del giudizio di legittimità costituzionale svolto dal giudice delle leggi⁶⁰⁹. In tale prospettiva, mentre al giudice competerebbe valutare il carattere interpretativo della legge e decidere circa l’applicabilità della medesima ai giudizi pendenti, alla Corte costituzionale spetterebbe invece il compito succedaneo di accertare la violazione da parte della legge dei precetti costituzionali.

Secondo talune interpretazioni dottrinali⁶¹⁰, in tale ottica verrebbe quindi recuperata una chiave di lettura dell’interpretazione autentica di stampo dichiarativo, che pur fondandosi, come visto, su basi teoriche fragili, saltuariamente viene ripresa ed

⁶⁰⁷ Cfr., tra le altre pronunce, in particolare, Corte di Cassazione, sezione lavoro, 6 marzo 1992, n. 2740.

⁶⁰⁸ G. Cioffi, *Interpretazione autentica di norme transitorie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, n. 3, pag. 2108.

⁶⁰⁹ E. Albanesi, *La legge di interpretazione autentica come oggetto di sindacato di legittimità costituzionale e di interpretazione meta statutale da parte dei giudici comuni*, cit., pag. 15.

⁶¹⁰ A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 380.

utilizzata dalla giurisprudenza. La tesi in oggetto quindi presupporrebbe la possibilità in capo ai giudici di valutare se il significato attribuito dal legislatore all'enunciato normativo sia "autentico", ossia corrisponda esattamente all'*intentio legislatoris*.

Tale teoria non è nuova nel panorama giurisprudenziale se è vero che fino all'inizio del Novecento era idea comune che il giudice potesse sindacare il contenuto di una legge interpretativa e, in caso di riscontro circa la carenza degli elementi idonei ad identificarne il carattere meramente esegetico, potesse disconoscerne l'efficacia retroattiva⁶¹¹.

La prima problematica posta da tale posizione attiene agli strumenti utilizzabili dai giudici per valutare il carattere realmente interpretativo della legge adottata. È infatti opportuno sottolineare come i criteri per identificare la reale natura esegetica di una legge non siano univoci né, come già visto, all'interno della giurisprudenza costituzionale né tanto meno nella giurisprudenza della Corte di Cassazione. L'unico punto abbastanza consolidato su cui convergono sia i giudici di merito sia la suprema Corte è che l'autoqualificazione operata dal legislatore di una legge come interpretativa è un mero elemento *ad adiuvandum* che da solo non è decisivo per il riconoscimento di tale qualifica. Come affermato chiaramente nella sentenza della Corte di Cassazione, sezione terza civile, 18 settembre 1979, n. 4804, "le enunciazioni dello stesso legislatore circa il valore attribuito alle nuove disposizioni normative sono elementi estranei al corpo essenziale delle leggi, il cui carattere deve risultare dal loro contenuto intrinseco, in relazione allo stato dell'ordinamento giuridico positivo nel quale vanno ad inserirsi con effetti più o meno incisivi. La qualificazione della leggi come di primo o di secondo grado costituisce, pertanto, un mero indizio, ancorché autorevole per attribuirle o meno il carattere interpretativo, ma non vincola l'interprete"⁶¹². Particolare rilievo ha assunto sia nella giurisprudenza costituzionale⁶¹³ sia nella giurisprudenza di legittimità⁶¹⁴ l'indizio che si basa sulla inautonomia della norma interpretativa che assumerebbe un significato solo

⁶¹¹ I Ferranti, *Le leggi interpretative nella giurisprudenza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1999, nn. 1-2, pag. 213.

⁶¹² In senso analogo, la sentenza Cassazione civile, sezione II, 18 febbraio 1980, n. 1184 ove si dichiara che "in linea di principio, l'esplicita qualificazione data dal legislatore a una o più norme come interpretative di precedenti disposizioni non è decisiva per il riconoscimento di detta qualifica e della loro incidenza sull'ordinamento positivo".

⁶¹³ Cfr., in particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 455 del 1992.

⁶¹⁴ In tal senso le già citate sentenze Cassazione civile, sezione III, 18 settembre 1979, n. 4804 nonché Cassazione civile, sezione III, 18 febbraio 1980, n. 1184.

saldandosi strutturalmente con la norma interpretata. In tale ottica, quindi, la Corte di Cassazione esclude che possano rientrare all'interno del *genus* delle leggi interpretative quelle che provvedono a riformulare, in modo più adeguato alle mutate esigenze economico-sociali, leggi precedenti, quelle che sostituiscono una precedente disciplina legislativa nonché quelle che producono come effetto indiretto il chiarimento di una precedente regolamentazione legislativa⁶¹⁵.

La tesi che consente al giudice di merito di sindacare il contenuto interpretativo della legge e di negare alla stessa efficacia retroattiva in caso di riscontro in termini negativi, sebbene più volte proclamata dalla giurisprudenza di legittimità ha in realtà prodotto esiti applicativi piuttosto modesti. In un solo caso rilevante⁶¹⁶ la Corte di Cassazione ha negato natura interpretativa e conseguentemente efficacia retroattiva ad una legge espressamente qualificata come tale dal legislatore parlamentare. La disciplina legislativa in questione provvedeva a stabilire la natura giuridica di diritto privato degli istituti di patronato. Si trattava di un intervento legislativo che si poneva in aperto contrasto con una giurisprudenza trentennale ormai consolidata che riconosceva agli istituti in questione natura di enti di diritto pubblico⁶¹⁷. Dai lavori preparatori della legge si comprendeva la finalità dell'intervento interpretativo mirante a sottrarre i dirigenti di un istituto di patronato da un'accusa di peculato, derubricandola in appropriazione indebita, fattispecie penale meno gravosa dal punto di vista sanzionatorio.

La conseguenza processuale naturale del riconoscimento del carattere privatistico di tali enti era la riconduzione delle controversie di lavoro dei dipendenti ivi impiegati nell'ambito della giurisdizione ordinaria. La Corte di Cassazione a sezioni unite, con la sentenza 1 ottobre 1980, n. 5330, afferma chiaramente che “la l. 27 marzo 1980 n. 112, ove dispone che gli istituti medesimi hanno personalità giuridica di diritto privato (art. 1), non spiega effetti retroattivi in quanto, nonostante la sua formale intitolazione di legge interpretativa del predetto decreto, si traduce, alla stregua del

⁶¹⁵ In tal senso, A. Gardino Carli, *Il legislatore interprete*, cit., pag. 112.

⁶¹⁶ Si tratta della legge 27 marzo 1980, n. 112 intitolata “Interpretazione autentica delle norme concernenti la personalità giuridica ed il finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, nonché integrazioni allo stesso decreto”.

⁶¹⁷ M. Zingales, *Ancora in tema di interpretazioni autentiche: il caso della l. 27 marzo 1980 n. 112, sulla natura giuridica dei patronati*, in *Il foro amministrativo*, 1981, n. 5, pag. 1014-1015.

suo sostanziale contenuto, in un provvedimento innovativo di una nuova regolamentazione di tali Istituti. Detta legge, pertanto, non può valere ad escludere il carattere pubblicistico del rapporto di lavoro di un dipendente di Istituto di patronato che sia cessato prima della sua entrata in vigore, in considerazione della pregressa natura di ente pubblico non economico del datore di lavoro, anche al fine della devoluzione alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie inerenti al rapporto stesso”.

La Suprema Corte nega quindi alla suddetta legge interpretativa efficacia retroattiva sulla base dell’asserita mancanza nella fattispecie considerata del contenuto tipico delle leggi di interpretazione autentica, non assumendo rilievo discriminante né il titolo della legge né l’intenzione del legislatore.

Se comunque, al di là degli scarsi esiti applicativi, la giurisprudenza di merito e di legittimità degli anni settanta ed ottanta tende ad esercitare un controllo circa il reale contenuto delle leggi interpretative, la giurisprudenza degli anni novanta segna da questo punto di vista un deciso passo indietro. Le decisioni dei giudici in tale periodo infatti radicalizzano alcune tendenze già emerse *in nuce* negli anni precedenti miranti a negare efficacia prescrittiva al modello di legge interpretativa precedentemente elaborato dalla stessa giurisprudenza, seppur in modo sommario⁶¹⁸. In particolare, è possibile desumere come il carattere interpretativo della legge possa essere affermato sulla base di qualsiasi elemento, anche estrinseco al contenuto dell’atto normativo; tale natura può risultare, senza distinzioni, dal titolo della legge, dalla formulazione letterale della stessa, dalla struttura del precetto interpretativo nonché altresì dall’esame dei lavori preparatori⁶¹⁹. Dalla giurisprudenza di merito si evince inoltre sempre più la tendenza ad emancipare l’intervento legislativo interpretativo dalla necessaria sussistenza di presupposti legittimanti, quali l’esistenza di dubbi o di contrasti giurisprudenziali in merito al significato da attribuire ad un enunciato legislativo⁶²⁰.

L’ipotesi del controllo diffuso come strumento atto ad arginare l’esercizio abusivo del potere interpretativo da parte del legislatore, seppur affascinante, è stata oggetto di numerose critiche.

⁶¹⁸ I. Ferranti, *op. cit.*, pag. 228-229.

⁶¹⁹ I. Ferranti, *op. cit.*, pag. 229.

⁶²⁰ I. Ferranti, *op. cit.*, pag. 228.

Innanzitutto ci si è chiesti entro quali limiti il giudice possa operare una qualificazione della legge diversa da quella operata *expressis verbis* dal legislatore⁶²¹. Secondo talune interpretazioni⁶²², in un regime costituzionale di tipo rigido, ove la legge ha perso quel carattere di supremazia che la contraddistingueva ed è sottoposta ad un vaglio di legittimità costituzionale da parte di un organo centralizzato, è perlomeno dubbio che sia possibile attuare un controllo giurisprudenziale diffuso sulla natura esegetica delle leggi dichiarate interpretative dal legislatore ed eventualmente disapplicarle. All'interno del nostro ordinamento costituzionale, sarebbe precluso al giudice contraddire apertamente l'espressa volontà del legislatore di porre in essere una norma interpretativa, pena la violazione del precetto costituzionale stabilito dall'art. 101 secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge⁶²³. Il problema di una norma in cui vi sia contraddizione tra veste formale e contenuto sostanziale dovrebbe quindi riguardare solo l'organo di giustizia costituzionale e non i giudici comuni⁶²⁴. La soluzione del controllo diffuso, prospettata per contrastare l'eccesso di potere normativo del legislatore interprete, finirebbe in definitiva per determinare un eccesso di potere del giudice tale da ridurre, in via consequenziale, l'ambito di estensione del giudizio di legittimità costituzionale svolto dal giudice delle leggi⁶²⁵. La tesi del controllo diffuso, a ben vedere, rappresenta un tentativo di reazione pienamente comprensibile, seppur istituzionalmente illegittimo, nei confronti dell'inerzia dimostrata dalla Corte costituzionale nel sindacato sulle leggi di interpretazione autentica⁶²⁶. Secondo una prospettazione dottrinale accreditata⁶²⁷, una corretta divisione dei compiti dovrebbe implicare che ai giudici comuni spetti il controllo, al di là dell'espressa autoqualificazione, circa l'idoneità strutturale del precetto interpretativo a porre in essere il proprio scopo, ossia a determinare il significato di un altro

⁶²¹ G. Porcaro, *Non è stabilito a pena di decadenza il termine ordinatorio ex art. 36-bis*, in *Corriere tributario*, 1999, pag. 136.

⁶²² Cfr. A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 391-392.

⁶²³ In tal senso, P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 66 ss..

⁶²⁴ G. Porcaro, *op. cit.*, pag. 136.

⁶²⁵ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 393.

⁶²⁶ A. Gardino Carli, *La (in)coerenza delle motivazioni della Corte costituzionale in tema di legge interpretativa*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale. Atti del seminario di Messina 7-8 maggio 1993*, Giappichelli, Torino, 1994, pag. 595 ss.; M. Manetti, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, n. 4, pag. 966.

⁶²⁷ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 67-68.

precetto; alla Corte costituzionale, invece, competerebbe il riscontro circa la sussistenza di un'eventuale discrasia tra la "veste interpretativa della legge", già verificata dai giudici, e "la sua portata effettiva in relazione alla capacità semantica del precetto interpretato". In tale ottica, all'organo di giustizia costituzionale spetterebbe il compito di statuire "sulla corrispondenza dell'operazione messa in cantiere dal legislatore – la quale si presenti inequivocabilmente come di natura esegetica, perché strutturalmente tale – alla funzione ermeneutica cui risulta rivolta, misurata sul grado di compatibilità fra significato ascripto e significato deducibile dalla disposizione assunta ad oggetto"⁶²⁸. In definitiva, secondo tale elaborazione dottrinale, il controllo esercitato dai giudici comuni sarebbe di tipo astratto perché consisterebbe in una verifica non sul contenuto dispositivo del precetto interpretativo ma sulle modalità esteriori con cui esso è posto mentre il controllo affidato alla Corte costituzionale si fonderebbe sul raffronto concreto ed effettivo tra il contenuto precettivo dell'enunciato interpretativo e di quello interpretato⁶²⁹.

In definitiva, quindi, al di là della questione concernente la corretta delimitazione delle competenze dei giudici comuni e della Corte costituzionale in merito al giudizio sulle leggi interpretative, resta il fatto che la dottrina e la giurisprudenza maggioritaria, salvo casi isolati, ritengano che l'abuso interpretativo del legislatore configuri un problema di validità e non di efficacia della legge⁶³⁰.

5. L'interpretazione costituzionalmente conforme

Un altro rimedio addotto dalla giurisprudenza prima amministrativa e poi costituzionale per evitare gli effetti distorsivi dell'interpretazione autentica è l'utilizzo dell'interpretazione costituzionalmente conforme.

Come è noto, secondo il canone dell'interpretazione conforme a Costituzione o adeguatrice il giudice, tra più soluzioni astrattamente possibili in ordine al significato da attribuire ad una disposizione legislativa, deve scegliere quello che rende la disposizione medesima conforme ai principi sanciti nella Carta fondamentale.

⁶²⁸ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 68.

⁶²⁹ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 68, nt. 16.

⁶³⁰ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 68.

Orbene, nel caso di leggi interpretative potenzialmente lesive di determinati valori costituzionali, il giudice avrebbe l'obbligo di tentare di interpretare la norma esegetica in modo tale da evitare il contrasto con le norme costituzionali.

Tale rimedio ermeneutico è stato prospettato, come già anticipato, con specifico riferimento ad interventi legislativi interpretativi idonei, in base alla formulazione letterale, a travolgere provvedimenti giurisdizionali passati in giudicato, compromettendo quindi sia le attribuzioni costituzionalmente proprie del potere giudiziario sia il principio della certezza del diritto⁶³¹.

La strategia è stata elaborata originariamente dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza 21 febbraio 1994, n. 4⁶³² che, dopo aver sancito in maniera chiara ed incontestabile l'intangibilità del giudicato ad opera di una legge retroattiva⁶³³, afferma l'obbligo del giudice, qualora il legislatore interprete non disponga espressamente il contrario, di far salvi i rapporti giuridici la cui qualificazione sia ormai coperta dal giudicato. Il ragionamento giuridico del Consiglio di Stato viene riproposto dalla Corte costituzionale che con la sentenza n. 282 del 2005 afferma che "il silenzio del legislatore deve ritenersi significativo di un'implicita salvezza del giudicato". Nel caso di specie, concernente una norma di interpretazione autentica che disciplinava il trattamento economico dei magistrati, la Corte statuisce infatti che la previsione ivi contenuta circa la perdita di efficacia delle "decisioni di autorità giurisdizionali" deve essere intesa come perdita di efficacia delle decisioni impugnate o impugnabili e non di quelle oramai irrevocabili. Nello stesso senso si esprime anche la già citata sentenza n. 234 del 2007, avente ad oggetto una disposizione interpretativa riguardante la questione del trattamento economico del personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale Ata. La pronuncia, alla stregua della precedente, stabilisce che la norma interpretativa implicitamente fa salve le posizioni di coloro che, al momento dell'entrata in vigore

⁶³¹ Cfr. A. Pugiotto, *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, cit., pag. 2756 ss..

⁶³² In senso analogo, successivamente, Consiglio di Stato, Sez. IV, 17 settembre 1995, n. 692; Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 settembre 1997, n. 1032.

⁶³³ Secondo l'Adunanza plenaria, in particolare, qualora il giudicato dovesse essere travolto da una legge retroattiva "sarebbe consentito al legislatore vanificare in ogni momento la funzione propria della Magistratura (titolo IV Cost.), rendendo aleatoria, sia pure attraverso lo strumento della interpretazione autentica, quella tutela giurisdizionale che costituisce un fondamentale diritto assicurato al singolo dalla Costituzione, tutela che non può dirsi tale se non è completa (artt. 24 e 113 Cost.) e indipendente dalla ingerenza di ogni altro potere (artt. 101 e 104 Cost.)".

della legge, hanno già ottenuto un giudicato favorevole dal momento che “se vi fosse un’incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come è ad essa consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l’esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi”.

La tecnica dell’interpretazione costituzionalmente conforme utilizzata nel controllo delle leggi interpretative consentirebbe, quindi, se correttamente utilizzata, di contrastare in particolar modo i tentativi operati dal legislatore di invadere la sfera propria del potere giudiziario travolgendo tramite l’utilizzo di norme interpretative l’efficacia incontrovertibile propria dei provvedimenti giurisdizionali definitivi. In tale prospettiva, il giudice comune avrebbe il dovere di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione delle norme costituzionali che disciplinano le attribuzioni del potere giudiziario solo nel caso in cui la legge d’interpretazione autentica prevedesse esplicitamente il venir meno di pronunce giurisdizionali passate in giudicato.

6. L’inclusione della legge interpretata nel novero delle fonti interposte

Un altro rimedio prospettato in dottrina⁶³⁴ per sanzionare gli abusi del legislatore interprete consiste nel ricondurre la legge interpretata all’interno del *genus* delle norme interposte.

La strategia elaborata richiede alcune precisazioni in merito alla complessa problematica concernente l’integrazione legislativa del parametro costituzionale. Già pochi anni dopo l’entrata in vigore della Costituzione era netta la consapevolezza della necessaria estensione del parametro di legittimità costituzionale anche a norme aventi efficacia di legge ordinaria, ogni volta in cui le stesse vincolassero o limitassero la produzione di altre norme giuridiche in virtù del disposto costituzionale⁶³⁵. Venivano così inclusi nell’ambito del parametro utilizzabile nel sindacato di costituzionalità i principi e criteri direttivi contenuti nella legge di

⁶³⁴ Il riferimento è a P. Carnevale, A. Celotto, *Il parametro «eventuale»*, cit., pag. 57 ss..

⁶³⁵ Cfr. C. Lavagna, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della “manifesta infondatezza”*, Giuffrè, Milano, 1957, pag. 30.

delegazione *ex art. 76 Cost.*, i principi sanciti dalla legislazione statale *ex art. 117 Cost.* nella originaria formulazione, le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute *ex art. 10 Cost.* nonché le norme concordatarie *ex art. 7 Cost.*⁶³⁶.

Tali fonti di rango legislativo assumono presto il nome di norme interposte per alludere al fatto che si tratta di norme che si frappongono tra la norma costituzionale e la legge oggetto di sindacato; la violazione di tali norme intermedie determina una lesione non diretta bensì mediata del disposto costituzionale di cui rappresentano un'integrazione.

Orbene, al fine di spiegare la tesi che riconduce le leggi oggetto di interpretazione autentica nel novero delle fonti interposte è necessario chiarire in modo più preciso quale sia la nozione tecnica della categoria normativa in questione presupposta dal percorso argomentativo che si andrà ad illustrare. Nella prospettiva dottrinale considerata, ciò che consente di includere un atto o fatto normativo all'interno del genere costituito dalle norme interposte "di per sé non è in alcun modo una qualificazione di carattere formale o materiale, bensì l'esistenza di uno specifico rapporto di strumentalità che lega la legislazione a determinati precetti (o principi) costituzionali"⁶³⁷. Sulla base di tale definizione, secondo tale tesi dottrinale possono costituire fonti interposte anche le seguenti ipotesi atipiche: il decreto-legge non convertito per sindacare l'incostituzionalità del decreto-legge di reiterazione; la legge uscita indenne dalla consultazione popolare abrogativa per giudicare lo *jus superveniens* incidente nello stesso ambito materiale; l'atto legislativo assunto come *tertium comparationis* nel giudizio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*; infine, per quel che ivi interessa, la legge oggetto di interpretazione autentica utilizzabile come parametro del giudizio di legittimità costituzionale sulla legge interpretativa⁶³⁸. Si tratta, invero, di leggi che, a differenza delle ipotesi tipiche di norme interposte, costituiscono "categorie di leggi-parametro sostanzialmente aperte e in sé non aprioristicamente e tipologicamente definibili"⁶³⁹.

Per quel che concerne specificamente il fenomeno dell'esegesi legislativa, tale tesi sostiene che per qualificare una legge come interpretativa è necessario operare un

⁶³⁶ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 3.

⁶³⁷ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 4.

⁶³⁸ A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 360-361.

⁶³⁹ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 8.

raffronto strutturale-contenutistico tra la legge che, in base alla statuizione del legislatore, interpreta e la legge interpretata, al fine di verificare la possibilità di procedere alla lettura della prima in relazione a quanto normativamente stabilito dalla seconda⁶⁴⁰. Qualora non sia possibile procedere a tale lettura congiunta, a causa dell'impossibilità di comporre i risultati ermeneutici delle due leggi, si sarebbe in presenza non di un intervento legislativo di stampo interpretativo, bensì di una vera e propria novellazione legislativa⁶⁴¹. Il raffronto suddetto implicherebbe una suddivisione delle competenze tra giudici di merito e Corte costituzionale; all'autorità giurisdizionale spetterebbe accertare la sussistenza degli elementi formali che permettono di identificare una legge come interpretativa mentre alla Corte costituzionale dovrebbe operare un confronto tra il contenuto precettivo della legge interpretata e quello della legge interpretativa, al fine di sindacare il "concreto disporre" del legislatore interprete⁶⁴². In tale prospettiva, la discrasia tra la forma della legge interpretativa (accertata dall'autorità giurisdizionale) e il contenuto (accertato dal giudice delle leggi) configurerebbe un'ipotesi di eccesso di potere legislativo⁶⁴³.

Invero, la tesi ivi esplicata, non manca di riscontri giurisprudenziali⁶⁴⁴. A prescindere infatti dal valore concludente attribuito al modello precettivo della legge interpretativa e dalle specifiche censure sollevate nell'ordinanza di rimessione, è empiricamente verificabile come nella maggior parte delle sentenze costituzionali concernenti l'istituto dell'interpretazione autentica il giudice delle leggi proceda ad una specifica verifica circa il carattere interpretativo della legge oggetto di sindacato⁶⁴⁵. Troverebbe riscontro anche l'idea del carattere pseudointerpretativo della legge come vizio autonomo di costituzionalità attraverso il riferimento alla sentenza n. 155 del 1990 ove, come già precedentemente constatato, la Corte rileva l'utilizzo dell'interpretazione autentica da parte del legislatore "al di là della funzione che le è propria" e, conseguenzialmente, statuisce l'illegittimità costituzionale della disciplina legislativa sindacata per evidente irrazionalità ed illogicità *ex art. 3 Cost.*.

⁶⁴⁰ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 59.

⁶⁴¹ *Ibidem.*

⁶⁴² P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 66 ss..

⁶⁴³ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 364.

⁶⁴⁴ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 365.

⁶⁴⁵ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 70.

Declaratoria di illegittimità costituzionale che produrrà l'annullamento della sola efficacia retroattiva della legge sindacata che manterrà invece la sua capacità innovativa *pro futuro*.

Posta tale premessa, si pone il problema di individuare la “reale condizionalità” esercitata del parametro costituito dalla legge interpretata per accertare il vizio di “abuso interpretativo”, al fine di trarne degli indicatori sufficientemente stabili e certi per sindacare l'illegittimità dell'intervento legislativo interpretativo⁶⁴⁶.

È necessario sottolineare come in ordine a tale problematica, si siano registrati orientamenti diversi in seno a quel filone giurisprudenziale, su cui si basa la tesi *de qua*, che riconosce valenza precettiva al modello di legge interpretativa sommariamente ricostruito dalla stessa giurisprudenza, sia di merito che di legittimità costituzionale. Ad un orientamento più rigoroso in base al quale deve sussistere necessariamente una compatibilità interpretativa tra significato imposto dalla legge di interpretazione autentica e formulazione letterale del precetto interpretato⁶⁴⁷, coesiste un altro orientamento minoritario più permissivo⁶⁴⁸ secondo il quale è sufficiente che la disposizione interpretativa mantenga inalterato il contenuto precettivo essenziale espresso dalla legge interpretata⁶⁴⁹. Sembra invece definitivamente superato l'indirizzo ermeneutico che legittimava il ricorso alle fonti interpretative solo nei casi di contrasti giurisprudenziali in merito all'attribuzione di significato ad una determinata legge. In tale prospettiva, quindi, ferma l'astratta idoneità della legge interpretata a fungere da parametro interposto di costituzionalità, quel che resta incerto è “il *sè*, il *come* e la *misura in cui*” la Corte intenda operare in concreto il giudizio di raffronto tra disposizione interpretativa e disposizione interpretata⁶⁵⁰. Si tratterà, inoltre, come già anticipato, di un parametro “eventuale” dal momento che la legge interpretata non costituisce un atto tipizzabile a priori né sotto il profilo formale né sotto quello contenutistico; le norme interpretate possono infatti essere veicolate da tutte le fonti di rango legislativo e possono riguardare gli ambiti materiali più eterogenei⁶⁵¹.

⁶⁴⁶ *Ibidem*.

⁶⁴⁷ Cfr. in particolare sentt. cost. nn. 123 del 1988, 155 del 1990.

⁶⁴⁸ In tal senso, si veda la sentenza n. 424 del 1993.

⁶⁴⁹ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 71.

⁶⁵⁰ P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 72.

⁶⁵¹ *Ibidem*.

Stante il carattere interposto della legge interpretata, ci si interroga però su quale sia la funzione del parametro costituzionale di riferimento di cui la legge oggetto di esegesi legislativa costituirebbe attuazione o specificazione, ossia il principio di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*. Secondo tale tesi dottrinale, l'utilizzo della legge interpretata come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale della legge interpretativa sembrerebbe quasi relegare il parametro costituzionale in una posizione di recessività⁶⁵². Il principio *de quo* dovrebbe essere inteso non tanto come “ragionevolezza-uguaglianza” né come “ragionevolezza-bilanciamento” bensì come “ragionevolezza-congruità in relazione alla funzione esercitata, sciogliendosi in sostanza nel vizio dello sviamento funzionale”⁶⁵³. I giudici costituzionali, quindi, dovrebbero fondare il loro giudizio di illegittimità sulla base della verifica circa la sussistenza di una discrasia tra funzione d'interpretazione autentica in astratto e funzione d'interpretazione autentica come effettivamente e concretamente svolta dal legislatore nel caso di specie. Più semplicemente la Corte dovrebbe certificare che la legge interpretativa, invece di limitarsi a determinare uno dei significati astrattamente ricavabili dalla legge interpretata, ha posto una norma del tutto nuova ed estranea al contesto semantico di partenza⁶⁵⁴.

Alla tesi che riconduce la legge interpretata nel novero delle fonti interposte sono state mosse diverse critiche. Innanzitutto, secondo talune interpretazioni⁶⁵⁵, la teoria *de qua* tende ad ampliare eccessivamente la categoria delle norme interposte. L'estensione di tale genere normativo fino a ricomprendervi tutte le ipotesi legislative di attuazione o specificazione di norme costituzionali finirebbe per snaturare i caratteri del parametro all'interno del giudizio di legittimità costituzionale. Al fine di evitare quello che può apparire “un abuso della categoria”⁶⁵⁶, in dottrina è stato proposto di ricorrere alla categoria del parametro interposto “unicamente nei casi in cui è certa la intenzione del Costituente di utilizzare quale riferimento della validità della legge altre fonti ad essa appunto

⁶⁵² P. Carnevale, A. Celotto, *op. cit.*, pag. 79.

⁶⁵³ *Ibidem*.

⁶⁵⁴ *Ibidem*.

⁶⁵⁵ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 368 ss.

⁶⁵⁶ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 69.

collegate”⁶⁵⁷. Seguendo tale logica la legge interpretata, non costituendo un atto tipico menzionato dalla Costituzione, non potrebbe assurgere al rango di norma interposta.

L’inclusione della legge interpretata nella categoria in considerazione potrebbe inoltre produrre gravi effetti in termini di coerenza sistemica. Si fa riferimento in particolare ai casi di leggi interpretative adottate al fine di determinare il significato di leggi emanate durante la vigenza dell’ordinamento statutario. Secondo la tesi *de qua* la Corte costituzionale dovrebbe dunque valutare la legittimità costituzionale della legge interpretativa sulla base di un parametro legislativo cronologicamente anteriore rispetto all’entrata in vigore del testo costituzionale.

Un’ulteriore ragione che induce a dubitare della congruità ordinamentale di tale teoria è invero la scarsa rilevanza quantitativa dei riscontri giurisprudenziali. Sebbene sia indubbio, come già rilevato precedentemente, che alcune sentenze della Corte costituzionale abbiano fatto riferimento ad un modello precettivo di legge interpretativa e abbiano fatto valere il vizio di pseudointerpretatività, è altrettanto vero come la giurisprudenza prevalente tenda ad assimilare le leggi interpretative alle leggi retroattive e a dichiarare costituzionalmente illegittime le prime solo se in contrasto con i limiti che sono generalmente previsti per la legislazione retroattiva⁶⁵⁸. Infine nel caso in cui la legge interpretativa perda l’efficacia retroattiva a seguito del riscontro effettuato dalla Corte costituzionale circa l’abuso della funzione interpretativa operato dal legislatore, ci si interroga su quale sia la sorte della legge interpretata-parametro interposto. In tale prospettiva, qualora la Corte accerti il carattere innovativo della norma interpretativa, la conseguenza più logica sarebbe la modifica o l’abrogazione del parametro legislativo da parte dello *jus superveniens*.

7. Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato

Affascinante è altresì l’ipotesi autorevolmente proposta in dottrina⁶⁵⁹ di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato al fine di far valere la violazione delle attribuzioni proprie del potere giudiziario ad opera dell’intervento

⁶⁵⁷ A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, pag. 115.

⁶⁵⁸ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 374.

⁶⁵⁹ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 401 ss..

interpretativo retroattivo. Le ragioni che, secondo tale tesi dottrinale, fanno propendere per il rimedio del conflitto di attribuzioni a scapito dell'incidente di costituzionalità sono molteplici. Innanzitutto, nel giudizio in via incidentale sarebbe più facile prescindere dal caso specifico e spostare il nucleo del ragionamento sul piano generale e astratto del sistema delle fonti e delle relazioni tra potere legislativo e potere giudiziario; in tal modo diventerebbe così possibile per la Corte "arroccarsi dietro argomenti *standard* quali la diversità di livelli su cui opererebbero legislatore-interprete e giudice-interprete, l'assenza in Costituzione di un monopolio ermeneutico in capo all'autorità giudiziaria, la non incidenza della legge interpretativa sulla *potestas iudicandi*"⁶⁶⁰. Mentre il giudizio di legittimità costituzionale è un giudizio su norme legislative, il conflitto di attribuzioni, riguardando nella maggior parte dei casi non l'allocazione in astratto di un determinato potere bensì l'esercizio in concreto dello stesso, implica l'analisi di elementi fattuali ed empirici che sono più facilmente in grado di "smascherare" il carattere in realtà provvedimentale della norma d'interpretazione autentica⁶⁶¹. Il conflitto d'attribuzioni instaurato in termini di *vindicatio potestatis* produrrebbe infatti un esito scontato considerando la pacifica ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale di interventi legislativi interpretativi e l'assenza in Costituzione di una riserva esclusiva della funzione interpretativa in capo al potere giudiziario⁶⁶². Impostando invece il conflitto in termini di menomazione della funzione giurisdizionale, la Corte sarebbe tenuta ad effettuare un sindacato più severo sugli effetti prodotti nel caso specifico dalla norma interpretativa verificandone il carattere eventualmente provvedimentale e la sua capacità di incidere sulle controversie in corso pregiudicando le attribuzioni proprie del potere giudiziario⁶⁶³.

Infine, è stato altresì opportunamente rilevato come l'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 che esclude "ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento" trovi applicazione solo nel giudizio di legittimità costituzionale. In tal modo all'interno del giudizio sul conflitto di attribuzioni sarebbe possibile per la Corte sindacare l'uso della discrezionalità

⁶⁶⁰ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 402.

⁶⁶¹ *Ibidem*.

⁶⁶² A. Pugiotto, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, cit., pag. 77.

⁶⁶³ *Ibidem*.

normativa da parte del legislatore ed effettuare uno scrutinio più stringente ed articolato sulla capacità della legge interpretativa di incidere in concreto sull'esercizio della funzione giurisdizionale⁶⁶⁴.

Nonostante le ragioni addotte a sostegno dello strumento del conflitto di attribuzione tra poteri come rimedio giurisdizionale atto a far valere gli abusi del legislatore interprete, si tratta di un rimedio che non è mai stato praticato nell'ordinamento italiano. Secondo la tesi prospettata sono stati in particolare due ostacoli di natura processuale a impedire l'affermarsi del rimedio *de quo*⁶⁶⁵. Innanzitutto la giurisprudenza costituzionale fino alla sentenza n. 457 del 1999, vero e proprio punto di svolta, è sempre stata incerta in merito alla questione circa l'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri da atto legislativo. In secondo luogo, hanno pesato le difficoltà tradizionalmente riscontrate nella configurazione del vizio di eccesso di potere legislativo come motivo autonomo giustificativo del ricorso per conflitto di attribuzioni.

Per quanto concerne la prima problematica, a differenza della dottrina maggioritaria⁶⁶⁶ che si è pronunciata a favore dell'ammissibilità teorica del conflitto da atto legislativo, la Corte costituzionale ha dimostrato in merito un orientamento più diversificato passando da un periodo iniziale di contrasto⁶⁶⁷ ad una fase di progressiva apertura fino al riconoscimento esplicito di una generale ammissibilità di tale tipologia di conflitto⁶⁶⁸. Un primo segno dell'inversione di rotta si ha nella sentenza n. 161 del 1995 ove viene ammesso un conflitto di attribuzione contro un decreto-legge non convertito; in questa particolare ipotesi il conflitto è stato ritenuto esperibile sulla base della considerazione che l'atto legislativo provvisorio adottato

⁶⁶⁴ N. Zanon, *Giudici, legislatore e «volontà parlamentare» di fronte alla Corte costituzionale (in tema di conflitti di attribuzione tra poteri in via incidentale)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, n. 4, pag. 3316.

⁶⁶⁵ A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 406 ss..

⁶⁶⁶ Cfr., tra gli altri, M. Mazziotti di Celso, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, II, Giuffrè, Milano, 1972, pag. 31 ss.; A. Ruggeri, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore: premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica*, Giuffrè, Milano, 1988, pag. 19 ss.; A. Pisaneschi, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Giuffrè, Milano, 1992; N. Zanon, *A proposito di una ipotesi particolare di conflitto tra giudici e legislatore*, in A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1993, pag. 303-304.

⁶⁶⁷ Si veda in tal senso la sentenza n. 406 del 1989 ove viene affermato che "la Corte ritiene che, in linea di principio, il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato non possa ritenersi dato contro una legge o un atto equiparato".

⁶⁶⁸ A. Pugiotto, *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, in A. Anzon (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, cit., pag. 82-83.

dal Governo può condurre a ledere diritti politici fondamentali determinando situazioni non più reversibili a seguito dell'eventuale perdita di efficacia della norma in seguito alla mancata conversione. In tale sentenza, la Corte costituzionale non esclude che in presenza di presupposti straordinari di tutela, il conflitto di attribuzioni possa essere sollevato anche nei confronti della legge e del decreto legislativo.

Nella sentenza n. 457 del 1999⁶⁶⁹ la Corte ammette in termini generali il conflitto di attribuzioni da atto legislativo. Secondo il giudice delle leggi, il conflitto costituzionale è finalizzato a garantire la salvaguardia delle attribuzioni proprie dei singoli poteri in base alla norme costituzionali, senza che venga in alcun modo in rilievo la natura degli atti da cui possa derivare la lesione delle stesse. Come affermato nella sentenza, “a differenza della giurisdizione costituzionale sulla legittimità delle leggi, il cui ambito è determinato in relazione ai tipi di atti assoggettabili al giudizio, la giurisdizione costituzionale sui conflitti è determinata in relazione alla natura dei soggetti che configgono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono”. In tale prospettiva, il conflitto di attribuzioni, essendo un rimedio volto a tutelare l'ordine costituzionale delle competenze, è attivabile a prescindere dal tipo di atto che ha determinato la lesione delle attribuzioni costituzionali.

Secondo la tesi *de qua*⁶⁷⁰, la sentenza in esame avrebbe mutato in maniera strutturale il rapporto intercorrente tra *quaestio* e conflitto, abbandonando in tal guisa le teorie tradizionali che si erano sviluppate in merito a tale relazione, ossia la teoria della “residualità” e la teoria della “urgenza a provvedere”. Secondo la prima di queste, il conflitto di attribuzioni costituirebbe un rimedio residuale, attivabile solamente in mancanza di altri strumenti giurisdizionali legittimamente esperibili. Secondo la seconda teoria, il conflitto di attribuzioni da atto legislativo sarebbe legittimo solo in casi eccezionali in cui sia necessario provvedere d'urgenza al fine di rimediare alla palese incostituzionalità di atti legislativi in grado di compromettere in via definitiva l'esercizio di diritti fondamentali. In realtà, quantomeno per quanto riguarda la teoria che concepisce il conflitto di attribuzioni come rimedio residuale, non sembra si

⁶⁶⁹ Per un commento della sentenza si veda, fra gli altri, R. Bin, *Un nuovo «ricorso diretto» contro le leggi?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, n. 6, pag. 3919 ss. e C. De Fiores, *La «tormentata» ascesa dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, ivi, pag. 3923 ss..

⁶⁷⁰ A. Pugiotto, *op. ult. cit.*, pag. 83 ss..

possa a tutti gli effetti sostenere che la Corte costituzionale abbia nettamente invertito la rotta. Nella sentenza testè esaminate, il giudice delle leggi ha cura di precisare in un inciso che “deve escludersi, nella normalità dei casi, l’esperibilità del conflitto tutte le volte che la legge, dalla quale, in ipotesi, deriva la lesione delle competenze, sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale, come accade di norma quando l’usurpazione o la menomazione del potere costituzionale riguardi l’autorità giudiziaria, nell’esercizio delle sue funzioni”. Come è stato correttamente rilevato⁶⁷¹, l’inserimento alla fine dell’*iter* argomentativo di tale affermazione sembra in tal modo vanificare lo sforzo compiuto dalla Corte costituzionale di chiarire e delimitare la linea di confine esistente tra il conflitto di attribuzioni e il sindacato di legittimità costituzionale, al fine di evitare indebite sovrapposizioni tra i due istituti processuali. L’inciso *de quo*, ponendosi in netto contrasto con il nucleo argomentativo essenziale della sentenza, sembra quindi compromettere inesorabilmente l’efficacia applicativa della tesi dottrinale ivi esaminata che intravede nel conflitto di attribuzioni il rimedio più efficace per sanzionare il legislatore interprete. L’inciso in questione non è d’altronde passato inosservato ai fautori del rimedio del conflitto di attribuzioni che ne hanno criticato il contenuto in grado di generare “vere e proprie storture”⁶⁷².

In tale ottica, l’*obiter dictum* della Corte costituzionale sarebbe in grado di condurre ad un «evidente paradosso»⁶⁷³. In virtù dell’affermazione contenuta nella sentenza, il giudice *a quo*, qualora ravvisasse che un atto legislativo applicabile nel processo rischiasse di menomare le sue funzioni, dovrebbe sollevare questione di legittimità costituzionale e non conflitto di attribuzioni. Quest’ultimo invece, ben potrebbe essere promosso da giudici non coinvolti in procedimenti ove si fa applicazione della legge in questione. Secondo l’indirizzo ermeneutico espresso nella sentenza in considerazione quindi, il giudice *a quo*, che avrebbe un reale interesse ad agire attraverso il rimedio conflittuale dal momento che subisce in concreto una menomazione del potere giurisdizionale, non potrebbe attivare tale rimedio a differenza degli altri giudici che, in virtù della loro estraneità ai procedimenti

⁶⁷¹ C. De Fiore, *op. cit.*, pag. 3929.

⁶⁷² A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, cit., pag. 416 ss..

⁶⁷³ P. Veronesi, *Conflitto o quaestio? I giudici e la legge che viola la loro competenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, n. 4, pag. 2556.

pendenti, sarebbero legittimati ad azionare il conflitto di attribuzioni nella misura in cui la legge in questione incida sulla funzione giurisdizionale staticamente ed astrattamente intesa⁶⁷⁴.

L'inciso contenuto nella sentenza n. 475 del 1999, in realtà, lungi dallo scomparire nella giurisprudenza costituzionale successiva, viene invece confermato. La sentenza costituzionale n. 284 del 2005⁶⁷⁵ afferma di nuovo chiaramente che "il conflitto avverso atto legislativo è sollevabile, di norma, da un potere dello Stato solo a condizione che non sussista la possibilità, almeno in astratto, di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio comune". Molto probabilmente la Corte costituzionale ha sentito la necessità di riaffermare a chiare lettere il principio della residualità del conflitto di attribuzioni al fine di evitare l'instaurarsi di un ricorso diretto per l'impugnazione delle leggi da parte di tutti i poteri dello Stato, contraddicendo il dettato costituzionale che attribuisce tale potere esclusivamente a Stato e Regioni⁶⁷⁶. In ogni modo, la strada del conflitto di attribuzioni da atto legislativo stenta ad affermarsi rimanendo preferibile, secondo la Corte costituzionale, qualora possibile, il rimedio del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Il secondo ostacolo di natura processuale che ha impedito, secondo la tesi dottrinale in questione, l'affermarsi del rimedio del conflitto di attribuzione interorganico consiste, come già anticipato, nella delimitazione specifica dei vizi denunciabili nel conflitto di attribuzioni. Se è vero che parte della dottrina non incontra difficoltà nell'ammettere il conflitto tra poteri per eccesso di potere legislativo, la tesi in questione si pone da un'altra prospettiva e rifiuta nettamente l'idea di un'attività legislativa funzionalizzata esclusivamente all'attuazione delle norme costituzionali, considerandola il frutto di una teoria della Costituzione "assiologica e chiusa"⁶⁷⁷.

Secondo l'indirizzo dottrinale *de quo*, il vizio che potrebbe essere dedotto nei confronti delle leggi d'interpretazione autentica consisterebbe nell'*incompetenza assoluta*, intesa quale *tertium genus* tra vizio formale e vizio sostanziale dell'atto

⁶⁷⁴ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 417.

⁶⁷⁵ Per un commento alla sentenza cfr. A. Celotto, *Una inammissibilità che non persuade*, in www.giustamm.it, 2005, F. Sacco, *Ancora una decisione della Corte costituzionale a proposito dell'ammissibilità dei conflitti tra poteri dello Stato su atti legislativi*, in www.archiviorivistaaic.it, 2005.

⁶⁷⁶ R. Bin, *op. cit.*, pag. 3923.

⁶⁷⁷ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 420.

legislativo⁶⁷⁸. In tale logica, “una legge pur approvata nel rispetto delle procedure e conforme a Costituzione per il suo contenuto, ciò nonostante può essere illegittima se viola una regola costituzionale che circoscrive la portata della funzione legislativa in sé e per sé, considerata in rapporto all’ambito proprio di altre funzioni non legislative (ad esempio, quella giurisdizionale)”⁶⁷⁹. In tale prospettiva il divieto d’interferenza del legislatore nell’esercizio della funzione giurisdizionale viene inteso non come limite interno della funzione legislativa bensì come limite esterno della stessa; non si tratterebbe quindi di imporre al legislatore l’obbligo positivo di adottare leggi che abbiano un determinato contenuto normativo ma di prescrivergli il divieto di non interferire nello svolgimento dell’attività giudiziale tramite leggi a contenuto provvedimentale⁶⁸⁰. La configurazione del vizio di incompetenza assoluta consentirebbe di rinunciare alla problematica nozione di eccesso di potere legislativo che è difficilmente accoglibile da quella parte della dottrina che rifiuta l’idea del carattere vincolato del potere legislativo all’attuazione dei precetti costituzionali⁶⁸¹. La prospettiva pur affascinante del vizio di incompetenza assoluta inteso come limite esterno alla funzione legislativa molto probabilmente non troverebbe però facile attecchimento presso la Corte costituzionale che si è sempre dimostrata indulgente nei confronti del legislatore interprete. Il giudice delle leggi nella maggior parte dei casi di sindacato di costituzionalità sulle legge interpretative ha dichiarato non fondate le censure relative alla violazione delle norme che definiscono le attribuzioni del potere giudiziario; l’argomentazione maggiormente utilizzata dalla Corte per preservare l’intervento legislativo interpretativo dalla scure dell’illegittimità costituzionale fa leva sul diverso piano su cui opererebbero l’interpretazione autentica e l’attività giurisdizionale, la prima operante sul piano generale delle fonti, la seconda sul piano dell’applicazione concreta della norma posta dal legislatore. È quindi probabile che anche nel giudizio sul conflitto di attribuzioni la Corte si trincererebbe dietro le medesime argomentazioni sostenendo come le norme interpretative non possano di per sé, salvo i casi in cui le stesse si riferiscano

⁶⁷⁸ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 421.

⁶⁷⁹ *Ibidem.*

⁶⁸⁰ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 422.

⁶⁸¹ *Ibidem.*

espressamente a controversie o procedimenti specifici, pregiudicare l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Più percorribile sembra la strada indicata da quella parte della dottrina⁶⁸² che ha elaborato una nozione di riserva di giurisdizione in senso stretto, basata sulla lettura degli articoli 13, 14, 15 e 21 della Costituzione. Secondo tale teoria, il testo costituzionale riserverebbe esclusivamente all'autorità giurisdizionale l'interpretazione e l'applicazione dei principi stabiliti dalle norme costituzionali sopra menzionate, imponendo al legislatore di astenersi di incidere tramite l'esercizio della funzione normativa sull'applicazione dei provvedimenti giurisdizionali in materia di libertà personale, di domicilio, di corrispondenza e di manifestazione del pensiero. Un tipico esempio di provvedimento legislativo che in virtù dell'applicazione di tale tesi dottrinale avrebbe dovuto essere annullato dalla Corte perché lesivo della riserva di giurisdizione è il già citato decreto-legge 1 marzo 1991, n. 60⁶⁸³. Tale provvedimento, che disponeva dei termini di computo della custodia cautelare, produceva l'effetto di ripristinare tale misura coercitiva per soggetti che ne erano stati esclusi tramite provvedimento giurisdizionale definitivo. Tale tesi, seppur apprezzabile, presenta l'indubbio limite di non spingersi oltre il perimetro delimitato dagli articoli costituzionali citati e non riesce, quindi, a fungere da parametro generale per tutte le ipotesi di leggi interpretative che non vanno ad incidere negli ambiti materiali sottostanti i suddetti disposti costituzionali⁶⁸⁴.

Il rimedio processuale in esame, quindi, pur costituendo una strategia di attacco alla leggi interpretative di sicuro valore suggestivo, da un lato si scontra con una giurisprudenza costituzionale che tende a concepire il conflitto di attribuzioni come rimedio residuale, dall'altro affronta le difficoltà giuridiche insite nella difficile configurazione del vizio deducibile nel giudizio conflittuale. È d'altronde arduo discutere di tale opzione considerando che è meramente teorica e priva di alcun riscontro applicativo onde allo stato attuale non è possibile cogliere a pieno le implicazioni giuridico-istituzionali e gli effetti prodotti nei rapporti tra legislatore e

⁶⁸² Il riferimento è all'opera di V. Angiolini, *Riserva di giurisdizione e libertà costituzionali*, Cedam, Padova, 1992.

⁶⁸³ V. Angiolini, *op. cit.*, pag. 41 ss.

⁶⁸⁴ A. Pugiotto, *op. cit.*, pag. 421.

potere giurisdizionale dall'attivazione di un conflitto di attribuzioni contro una legge interpretativa.

8. Il caso Scattolon: verso la disapplicazione della legge interpretativa in contrasto con la Cedu?

Il già analizzato caso del trattamento retributivo del personale Ata, oggetto di valutazione sia da parte della Corte costituzionale, sia, con esiti divergenti rispetto a questa, da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo è stato recentemente posto all'attenzione anche della Corte di Giustizia europea. Mentre la Corte costituzionale nel caso di specie negava con la sentenza n. 313 del 2009 la sussistenza di una violazione da parte del legislatore interprete del parametro interposto costituito dall'art. 6 Cedu, la Corte di Strasburgo, successivamente adita, con la pronuncia Agrati condannava lo Stato italiano per la lesione della suddetta norma convenzionale.

La Corte di Giustizia si è pronunciata per ultima in merito alla vicenda con la sentenza *Scattolon c. Miur* resa dalla Grande Sezione il 6 settembre 2011⁶⁸⁵. La sentenza viene resa a seguito della proposizione di un ricorso per rinvio pregiudiziale teso ad individuare da un lato la portata applicativa della direttiva 77/187/CEE concernente il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di trasferimenti dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, dall'altro, ed è il profilo che ivi più rileva, la corretta interpretazione da conferire ad alcuni principi generali del diritto dell'Unione europea. In particolare, per quanto concerne quest'ultima questione, il giudice rimettente chiedeva alla Corte di Giustizia se l'intervento interpretativo del legislatore italiano non si fosse posto in contrasto con i principi del legittimo affidamento, della certezza giuridica nonché con il diritto alla tutela giurisdizionale, così come garantiti dall'art. 6, n. 2 del Trattato sull'Unione europea, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nonché dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Purtroppo la Corte di Giustizia non si è

⁶⁸⁵ Corte di Giustizia, Grande Sezione, sentenza 6 settembre 2011, C-108/10. Per un commento alla sentenza e alle implicazioni istituzionali da essa prodotte si veda M. Massa, *Dopo il caso Agrati il caso Scattolon: le leggi interpretative tra disapplicazione e prevalenza sulla Cedu*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, n. 4, pag. 957 ss.; G. Repetto, *Il triangolo andrà considerato. In margine al caso Scattolon*, in www.diritticomparati.it, 2011.

pronunciata in merito a tale questione, ritenendo non più necessario esaminare le problematiche giuridiche poste da essa in virtù delle risposte già date alle precedenti domande. È estremamente utile però analizzare le conclusioni rese in merito dall'Avvocato generale della causa⁶⁸⁶ che ha trattato in maniera approfondita i diversi profili posti dalla questione. In particolare l'Avvocato generale si interroga circa la compatibilità della legge interpretativa con il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sancito dall'art. 47 della Carta europea dei diritti. Come sancito dall'art. 52, terzo comma, di tale Carta, qualora la stessa “contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione”. L'Avvocato generale quindi, sulla base di tale premessa logica, si interroga circa la rispondenza della legge interpretativa in questione con il diritto alla tutela giurisdizionale garantito dall'art. 6 Cedu interpretato sulla base della giurisprudenza della Corte di Strasburgo. A prescindere dalla risposta data in merito dall'Avvocato generale, cronologicamente anteriore alla sentenza resa dalla Corte Edu, è interessante notare come l'esame di tale profilo, se affrontato dalla Corte di Giustizia in senso conforme alla pronuncia Agrati, avrebbe fornito le basi giuridiche ai giudici per compiere un'operazione dall'indubbio significato sistemico, ossia la non applicazione della legge interpretativa perché in contrasto con il diritto dell'Unione europea⁶⁸⁷. La norma d'interpretazione autentica, infatti, avrebbe comportato la lesione di più parametri, ossia l'art. 47 della Carta europea dei diritti interpretato sulla base delle indicazioni rese dalla giurisprudenza della Corte Edu sull'art. 6 Cedu nonché altresì l'art. 6, terzo paragrafo, del Trattato sull'Unione europea che sancisce che i diritti fondamentali garantiti dalla Cedu costituiscono principi generali del diritto dell'Unione.

Sembra quindi che ci siano le premesse giuridiche per una disapplicazione delle leggi nazionali in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo che ormai rientra a tutti gli effetti nel nucleo assiologico fondamentale del diritto dell'Unione europea. Tutto ciò, ovviamente, alla condizione espressa dall'art. 51 della Carta europea che si rientri nell'ambito materiale di competenza dell'Unione europea,

⁶⁸⁶ Le conclusioni dell'Avvocato generale Yves Bot rese il 5 aprile 2011 sono consultabili sul sito www.curia.europa.eu.

⁶⁸⁷ In tal senso, M. Massa, *op. ult. cit.*, pag. 959.

ovvero che la lesione dei diritti fondamentali e dei principi generali *ex art. 6*, paragrafo terzo, TUE avvenga nell'attuazione del diritto comunitario. Qualche giudice comune invero ha già percorso tale strada se solo si considera ad esempio la sentenza Corte dei Conti, sezione Puglia, 20 giugno 2011, n. 672 ove vengono disapplicate alcune disposizioni interpretative perché ritenute in contrasto con le norme Cedu, in virtù del combinato disposto dell'art. 6, terzo paragrafo, TUE e dell'art. 11 Cost.⁶⁸⁸. La complessa vicenda analizzata è emblematica di come la tendenza progressiva alla creazione di un unico, complesso e articolato "ordine giuridico espanso", formato "di regole di diversa origine (nazionale e sopranazionale) applicabili alla stessa situazione", sia irta di ostacoli e incontri accentuate resistenze nazionali. La mancata presa di posizione da parte della sentenza europea in merito alla questione della presunta lesione da parte della norma interpretativa di principi e diritti di matrice comunitaria testimonia l'atteggiamento intelligentemente prudente della Corte di Giustizia nell'affrontare problematiche e profili giuridici tali da provocare potenzialmente contraccolpi normativi ed istituzionali gravidi di rilevanti effetti sistemici.

⁶⁸⁸ La sentenza è citata da M. Massa, *op. ult. cit.*, pag. 959.

Conclusioni

Dalla trattazione svolta emerge chiaramente come il tema dell'interpretazione autentica, lungi dall'aver trovato una sistemazione organica e appagante all'interno dell'ordinamento giuridico, costituisca ancora una questione aperta nell'ambito del dibattito costituzionalistico. La soluzione che si offre in merito alla definizione di tale problematica implica precise scelte di campo in ordine alla delimitazione di concetti giuridici fondamentali del diritto costituzionale che rappresentano il substrato ideologico da cui prendono vita e consistenza le diverse teorie dogmatiche sull'interpretazione autentica. Il fenomeno delle leggi interpretative costituisce infatti nodo nevralgico e punto di intersezione di tre piani ordinamentali distinti, ossia la teoria dell'interpretazione, la teoria delle fonti del diritto e la dottrina di matrice liberale della separazione dei poteri. L'inclinazione di ciascun piano, ossia la strutturazione di ciascun assetto normativo all'interno del sistema complessivo influisce quindi sulla concezione e la conformazione effettiva dell'interpretazione autentica, punto di incontro di istanze, valori e prospettive assiologicamente e finalisticamente eterogenei. Alla luce di tale considerazione, nel corso dell'esposizione sono stati considerati in maniera approfondita tutti i profili sopra citati al fine di ricercare e descrivere all'interno del nostro ordinamento un modello reale ed empiricamente verificabile di interpretazione autentica, onde analizzarlo criticamente al fine di metterne in luce gli elementi caratterizzanti e le eventuali distonie con l'assetto valoriale costituzionale. Per quanto concerne la teoria dell'interpretazione sono state analizzate le varie elaborazioni teoriche che hanno cercato di descrivere la funzione dell'interpretazione autentica, ossia la teoria dichiarativa, la teoria decisoria, la teoria della tipicità strutturale e, da ultimo, la teoria dell'interpretazione autentica quale esercizio di normale potestà legislativa. Il nodo centrale che tali ricostruzioni dogmatiche cercano di affrontare è quello della retroattività della legge interpretativa; mentre secondo le prime tre prospettazioni teoriche l'efficacia retroattiva costituisce un elemento imprescindibilmente connesso al carattere interpretativo dell'intervento legislativo, secondo l'ultima teoria la legge d'interpretazione autentica, al pari di qualsiasi atto legislativo, avrebbe *naturaliter* efficacia *pro futuro*. Tutte le teorie esaminate, seppur pregevoli quanto a sforzo teorico-ricostruttivo, non riescono nell'intento di inquadrare in maniera

giuridicamente ineccepibile il fenomeno delle leggi interpretative. Nonostante quindi le molteplici soluzioni proposte, il tema della natura dell'interpretazione autentica resta ancora sostanzialmente inevaso come testimonia d'altronde la giurisprudenza costituzionale che aderisce all'una o all'altra teoria a seconda delle esigenze contingenti del caso, al fine precipuo di "salvare" l'intervento legislativo interpretativo da una declaratoria di incostituzionalità. Per quanto riguarda il profilo concernente le leggi interpretative all'interno del sistema delle fonti del diritto, si è constatato come negli ultimi decenni il legislatore abbia fatto ricorso a tale *genus* normativo per le finalità più eterogenee. La fonte interpretativa, originariamente concepita come *extrema ratio* per ristabilire la certezza del diritto, è progressivamente diventata uno strumento di legislazione ordinaria, utilizzato per lo più in chiave di manutenzione normativa al fine di aggiornare testi legislativi non più rispondenti allo spirito dei tempi. Sotto questo angolo visuale, la metamorfosi della fonte interpretativa si inserisce armonicamente nel più complesso fenomeno costituito dalla "crisi della legge", i cui idealtipici requisiti di generalità, astrattezza ed irretroattività sono stati progressivamente abbandonati da un legislatore proteso a raggiungere gli obiettivi di emancipazione politica, economica e sociale propri dello Stato costituzionale di diritto.

Il terzo piano su cui incide l'interpretazione autentica è quello costituito dal principio di separazione dei poteri, con riguardo ai rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario. Se è vero che l'interpretazione autentica nasce e si sviluppa nel contesto dell'Illuminismo giuridico al fine di tutelare il potere legislativo da potenziali interferenze *lato sensu* normative da parte della giurisprudenza, è altresì innegabile come l'utilizzo in chiave ordinaria di tale categoria legislativa rischi d'altro canto di creare le basi per l'affermarsi di una giustizia legislativa a tutto discapito della giustizia resa nelle aule di giustizia nonché, in via consequenziale, della tutela delle posizioni giuridiche soggettive lese dall'intervento legislativo interpretativo.

È indubbio, quindi, che dietro il tema dell'interpretazione autentica si celi il più generale problema di una corretta delimitazione tra attività di *legis-latio* e attività di *legis-executio*, tra potere di produzione normativa e attività di amministrazione della giustizia. Un utilizzo smodato e distorto dell'istituto dell'interpretazione autentica, verificatosi purtroppo più volte nel nostro ordinamento, rischia quindi di sbilanciare

la nostra forma di governo verso derive istituzionali potenzialmente idonee a compromettere la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. È per questo che diventa di importanza centrale la ricerca e la messa a punto di strategie e rimedi atti a sanzionare gli abusi del legislatore interprete onde ripristinare una corretta fisiologia costituzionale nei rapporti tra poteri dello Stato. Nella seconda parte della tesi, si è cercato innanzitutto di trarre le fila dalla copiosa giurisprudenza esistente in relazione alle leggi interpretative, analizzando sia quella frutto dell'attività della Corte europea dei diritti dell'uomo, sia quella della Corte costituzionale italiana.

Successivamente si è proceduto ad analizzare in maniera approfondita i rimedi, istituzionali e giurisdizionali, prospettati prevalentemente dalla dottrina, per arginare l'“onnipotenza” del legislatore interprete. A seguito dell'analisi è maturata la consapevolezza delle potenzialità insite nella valorizzazione della giurisprudenza della Corte Edu, maggiormente incline a sanzionare interventi legislativi retroattivi non giustificabili sulla base di pressanti esigenze di tutela di interessi pubblici. La natura di norma interposta della Convenzione europea dei diritti dell'uomo *ex art. 117 Cost.*, l'obbligo di interpretazione convenzionalmente conforme nonché quello di dare esecuzione alle sentenze emanate dalla Corte di Strasburgo dovrebbero condurre la Corte costituzionale in un prossimo futuro ad effettuare uno *strict scrutiny* sulle leggi interpretative conformandosi alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza europea. In questo senso è possibile aspettarsi un utilizzo maggiormente incisivo del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale al fine di far valere in modo particolare la violazione da parte dell'atto legislativo interpretativo dell'art. 6 Cedu, vero e proprio grimaldello nelle mani dei giudici per scardinare le tattiche difensive elaborate negli anni dalla Corte costituzionale per avallare la legittimità dell'esegesi legislativa. La sentenza Agrati, lungi dal costituire un punto di non ritorno nel dialogo tra Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte costituzionale, potrà, in una prospettiva costruttiva, fungere da spinta propulsiva esterna per una riconsiderazione complessiva non solo della consolidata giurisprudenza costituzionale in tema di leggi interpretative ma, altresì, per una riperimetrazione più adeguata dei confini funzionali ed applicativi dell'istituto dell'interpretazione autentica.

Bibliografia

- E. Albanesi, *La legge di interpretazione autentica come oggetto di sindacato di legittimità costituzionale e di interpretazione meta testuale da parte dei giudici comuni*, Relazione al seminario annuale organizzato dalla Università degli studi di Genova, Scuola di dottorato in diritto, intitolato *L'interpretazione giuridica*, 14 dicembre 2007, in www.giuri.unige.it;
- P. Alvazzi del Frate, *Divieto di interpretatio e "référé législatif" nei "cahiers de doléances" del 1789*, in www.storiadeldiritto.org;
- P. Alvazzi del Frate, *L'interpretazione autentica nel XVIII secolo. Divieto di interpretatio e "riferimento al legislatore" nell'illuminismo giuridico*, Giappichelli, Torino, 2000;
- A. Amorth, *Leggi interpretative e leggi di sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 62 ss.;
- M. Angelone, *La motivazione delle leggi. Profili funzionali ed implicazioni sistemiche*, in P. Perlingieri (a cura di), *Sulle tecniche di redazione normativa nel sistema democratico*, Esi, Napoli, 2010;
- V. Angiolini, *Riserva di giurisdizione e libertà costituzionali*, Cedam, Padova, 1992;
- A. Anzon, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1995;
- A. Anzon (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Atti del seminario di Roma del 5 ottobre 2000, Giappichelli, Torino, 2001;
- A. Anzon, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Giappichelli, Torino, 1991;
- A. Anzon Demming, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;
- G. Azzariti, *Forma e sostanza nel diritto. A proposito del decreto legge n. 29 del 2010*, in www.costituzionalismo.it, 2010;

A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo: lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, Laterza, Roma, 1997;

S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001;

A. Battaglia, *La legittimità costituzionale della interpretazione autentica (a proposito di giudizi di Assise)*, in *Giustizia penale*, 1953, n. 1, 3 ss.;

I. Bersanti Mauceri, *Nuova norma (inefficace) contro i precari della scuola?*, in www.noteinformative.it, 2011;

E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1971;

E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1949;

E. Betti, *Teoria generale della interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1990;

S. Biancolatte, D. Piccione, *Sull'ammissibilità di decreti legge interpretativi di disposizioni di legge delega*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 4, 3139 ss.;

D. Bifulco, *L'indipendenza (intesa come discrezionalità interpretativa) del giudice tra vincolo del precedente giurisprudenziale e vincolo posto dal legislatore in sede di interpretazione autentica*, in www.sanmartino.it,

R. Bin, *Un nuovo «ricorso diretto» contro le leggi?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, n. 6, pag. 3919 ss.;

N. Bobbio, *Essere e dover essere nella scienza giuridica*, in N. Bobbio, *Studi per una teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1970;

N. Bobbio, *L'analogia nella logica del diritto*, Istituto giuridico della R. Università, Torino, 1938;

S. Boccialatte, *La motivazione della legge: profili teorici e processuali*, Cedam, Padova, 2008;

A. Borzi, *Interpretazione autentica, disapplicazione e giudizio di costituzionalità in una vicenda di contrasto tra diritto interno e ordinamento comunitario. A proposito della sentenza della Corte di Giustizia, 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli*, in www.federalismi.it, 2005;

P. Calamandrei, *La cassazione civile. Storia e legislazioni*, I, Bocca, Torino, 1920;

M. Calamo Specchia, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;

- F. Cammeo, *La violazione di circolari come vizio di eccesso di potere*, in *Giurisprudenza italiana*, 1912, n. 3, 108 ss.;
- F. Cammeo, *L'interpretazione autentica*, in *Giurisprudenza italiana*, 1907, n. 4, 305 ss.;
- I. Caraccioli, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Cedam, Padova, 1998;
- M. Carli, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;
- P. Carnevale, A. Celotto, *Il parametro «eventuale». Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998;
- P. Carnevale, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2007;
- P. Carnevale, *Riflessioni sul problema dei vincoli all'abrogazione futura: il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Vincoli alla funzione legislativa*, t. n. 1, Giuffrè, Milano, 1999;
- R. Carré de Malberg, *La legge espressione della volontà generale* a cura di M. Calamo Specchia, Giuffrè, Milano, 2008;
- M. Cartabia, *Le sentenze “gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, n. 5, 3564 ss.;
- G. Castellano, *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, in *Politica del diritto*, 1971, n. 4-5, 593 ss.;
- E. Castorina, *Spunti problematici a proposito d'una sentenza della Corte costituzionale in materia di leggi regionali interpretative*, in *Le Regioni*, 1990, 1722 ss.;
- M. Cavino, *Giudicato, legislatore e certezza del diritto: l'esperienza francese delle lois de validation*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, n. 5, 897 ss.;
- A. Celotto, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, n. 2, 1502 ss.;

- A. Celotto, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cassazione penale*, 2007, n. 10, 3559 ss.;
- A. Celotto, *Corte costituzionale ed "eccesso di potere legislativo"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, n. 5, 3724 ss.;
- A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, vol. I, Cedam, Padova, 1997;
- A. Celotto, *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto-legge*, in www.giustamm.it, 2008;
- A. Celotto, *Una inammissibilità che non persuade*, in www.giustamm.it, 2005;
- A. Cerri, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;
- E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961;
- O. Chessa, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;
- P. Chiassoni, *Scuola dell'esegesi. Progetto di voce per un "Vademecum" giuridico*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2003, n. 2, 335 ss.;
- D. Chinni, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, n. 12, 2670 ss.;
- M. Cicala, *Il ricorso a leggi tributarie interpretative cancella il ruolo assegnato alla Cassazione*, in *Guida al diritto*, 1999, n. 26;
- G. Cioffi, *Interpretazione autentica di norme transitorie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, n. 3, 2105 ss.;
- R. Conti, *Corte costituzionale e Cedu: qualcosa di nuovo all'orizzonte?*, in *Il Corriere giuridico*, 2010, n. 5, 619 ss.;
- P.-A. Cotè, *Interprétation des lois*, Themis, Montréal, 1999;
- N. Coviello, *Diritto civile italiano*, Giuffrè, Milano, 1915;
- V. Crisafulli, *Disposizione (e norma)*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Giuffrè Editore, Milano, 1964;

- V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano: le fonti normative, la Corte costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984;
- A. D'Aloia, *La incerta costituzionalità del decreto legge (non) interpretativo sulla presentazione delle liste per le elezioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it, 2010;
- G. D'Amico, *Governo legislatore o Governo giudice? Il decreto-legge n. 80 del 2004 al vaglio della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile tentazione del legislatore a farsi giudice in causa propria*, in *Diritto pubblico*, 2004, n. 3, 1109 ss.;
- A. D'Andrea, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;
- F. Degni, *L'interpretazione della legge*, Jovene, Napoli, 1909;
- C. De Fiore, *La «tormentata» ascesa dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, n. 6, 3923 ss.;
- E. De Mita, *L'interpretazione autentica in diritto tributario: art. 28 l. n. 449/1997*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, n. 3, 326 ss.;
- G. de Vergottini, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;
- R. Dickmann, *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione*, in www.federalismi.it, 2007;
- R. Dickmann, *La legge d'interpretazione autentica viola il diritto al giusto processo di cui all'art. 6 della Cedu? (Nota a Corte cost., 26 novembre 2009, n. 311)*, in www.federalismi.it, 2009;
- E. Diciotti, *Interpretazione della legge e discorso razionale*, Giappichelli, Torino, 1999;
- E. Diciotti, *Verità e certezza nell'interpretazione della legge*, Giappichelli, Torino, 1999;
- B. Di Giannatale, *La nozione di rifiuto e gli effetti conseguenti alla re-interpretazione autentica della Corte di giustizia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, n. 1, 497 ss.;

- F. Donati, P. Milazzo, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in P. Falzea, A. Spadaro, L. Ventura (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003;
- G. Duni, *Interpretazione autentica della legge penale*, in *Rivista penale*, 1962, 157 ss.;
- R. Dworkin, *L'impero del diritto*, trad. it di Lorenza Caracciolo di San Vito, Il Saggiatore, Milano, 1989;
- C. Esposito, voce *Decreto legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962;
- C. Esposito, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954;
- P. Falzea, A. Spadaro, L. Ventura (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003
- L. Ferrajoli, *Interpretazione dottrinale e interpretazione operativa*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1966;
- I. Ferranti, *Le leggi interpretative nella giurisprudenza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1999, nn. 1-2, 203 ss.;
- G. Ferrara, *Il decreto salva-liste e l'abuso di potere normativo*, in www.costituzionalismo.it, 2010;
- G. Ferrara, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;
- A. Filippini, *Il caso Dorigo, la Cedu e la Corte costituzionale: l'effettività della tutela dei diritti dopo le sentenze 348 e 349 del 2007*, in www.costituzionalismo.it, 2007;
- C. Fiumanò, *Decreti-legge di interpretazione autentica di leggi del Parlamento?*, in *Il foro italiano*, 1978, n. 10, 2274 ss.;
- S. Foà, *Un conflitto di interpretazione tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo: leggi di interpretazione autentica e ragioni imperative di interesse generale*, in www.federalismi.it, 2011;

- G. Fontana, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in A. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, t. n. 2, Giuffrè, Milano, 2000;
- E. Forsthoff, *Stato di diritto in trasformazione*, trad. a cura di C. Amirante, Giuffrè, Milano, 1973;
- C. Fusaro, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;
- S. Galeotti, *Il presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1991;
- D.U. Galetta, *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni generali su contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, n. 3-4, 743 ss.;
- D.U. Galetta, *Legittimo affidamento e leggi finanziarie, alla luce dell'esperienza comparata e comunitaria: riflessioni critiche e proposte per un nuovo approccio in materia di tutela del legittimo affidamento nei confronti dell'attività del legislatore*, in *Foro amministrativo TAR*, 2008, n. 6, 1899 ss.;
- J. García Roca, J.M. Vidal Zapatero, *El derecho a un tribunal independiente e imparcial (art. 6.1): una garantía concreta y de mínimos antes que una regla de la justicia*, in J. García Roca, P. Santolaya (a cura di), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2009;
- A. Gardino Carli, *Corte costituzionale e leggi interpretative tra un controverso passato ed un imprevedibile futuro*, in *La legge di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Atti del seminario di Roma del 5 ottobre 2000, Giappichelli, Torino, 2001;
- A. Gardino Carli, *Il legislatore interprete. Problemi attuali in tema di interpretazione autentica delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997;
- A. Gardino Carli, *La (in)coerenza delle motivazioni della Corte costituzionale in tema di legge interpretativa*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni*

della Corte costituzionale. Atti del seminario di Messina 7-8 maggio 1993, Giappichelli, Torino, 1994;

F. GénY, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, I Chevalier-Maresq, Parigi, 1899;

M.S. Giannini, voce *Circolare*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Giuffrè, Milano, 1960;

A. Giarda, *Il Parlamento, la sovranità, il principio della divisione dei poteri*, in *Il Corriere giuridico*, 1991, n. 4, 601 ss.;

A. Giarda, *Sorge il dubbio che Montesquieu non sia più attuale*, in *Il Corriere giuridico*, 1991, n. 4, 391 ss.;

M. Gigante, *Leggi di interpretazione autentica, principio di intangibilità del giudicato e tutela del legittimo affidamento nella sentenza della Corte costituzionale n. 209 del 2010*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, n. 4, 213 ss.;

M. Gigante, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento*, Giuffrè, Milano, 2008;

P. Giocoli Nacci, *L'Anti-montesquieu (tramonto del principio della distinzione delle funzioni)*, Cacucci, Bari, 1989;

F. Giunta, *La nozione penalistica di rifiuto al cospetto della giurisprudenza CE*, in *Diritto penale e processo*, 2003, n. 8, 1029 ss.;

T.F. Giupponi, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in www.forumcostituzionale.it, 2007;

C. Grimaldi, *Art. 36-bis: la Consulta legittima l'interpretazione autentica ex art. 28 della legge n. 449/1997*, in *Corriere tributario*, 1999, n. 3, 2378 ss.;

G. Grottanelli de' Santi, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1970;

G. Guarino, *Il presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 503 ss.;

R. Guastini, *Dalle fonti alle norme*, Giappichelli, Torino, 1990;

R. Guastini, *Disposizione vs norma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, n. 1, 3 ss.;

- R. Guastini, *Il giudice e la legge: lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995;
- R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè, Milano, 2004;
- R. Guastini, *Nuovi studi sull'interpretazione*, Aracne, Roma, 2008;
- R. Guastini, *Réflexion sur les garanties des droits constitutionnels et la théorie de l'interprétation*, in *Revue du droit public*, 1991, 1079 ss.;
- R. Guastini, *Teoria del significato e teoria dell'interpretazione*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2008, n. 2, 463 ss.;
- F. Guella, *Retroattività delle prescrizioni normative sull'interpretazione: interpretazione autentica e disposizioni definitorie in prospettiva comparata*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, n. 3, 1309 ss.;
- P. Habermas, *Lo Stato costituzionale*, trad. a cura di F. Politi, S. Rossi, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 2005;
- P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, trad. a cura di J. Luther, Carocci, Roma, 2001;
- H.L.A. Hart, *Il concetto di diritto*, trad. it. di M. Cattaneo, Einaudi, Torino, 1965
- Y.-L. Hufteu, *Le référé législatif et les pouvoirs du juge dans le silence de la loi*, Puf, Parigi, 1965;
- H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, tr. it. di M.G. Losano, Einaudi, Torino, 1966;
- I. Lasagabaster Herrarte (a cura di), *Convenio europeo de derechos humanos. Commentario sistematico*, Civitas Ediciones S.L., Navarra-Pamplona, 2009;
- C. Lavagna, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della "manifesta infondatezza"*, Giuffrè, Milano, 1957;
- R. Lester, *The European Convention on Human Rights in The New Architecture of Europe: General Report*, in *Proceedings of the 8th International Colloquy on the European Convention on Human Rights*, 1995;
- E. Libone, *La fisionomia delle leggi di interpretazione autentica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in A. Anzon (a cura di) *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Atti del seminario di Roma del 5 ottobre 2000, Giappichelli, Torino, 2001;

L. Lorello, *La retroattività della legge nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Ruggeri (a cura di), *La definizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, ESI, Napoli, 2006;

M. Lucifredi, *La nuova costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Sel, Milano, 1952;

N. Lupo, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001;

N. Lupo, *La motivazione delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost.*, in www.consiglio.regione.toscana.it;

C. Luzzati, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1999;

M. Manetti, *Abuso del potere interpretativo da parte del giudice e del legislatore: un'occasione mancata per un conflitto di attribuzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, n. 10, 2326 ss.;

M. Manetti, *I vizi (reali e immaginari) delle leggi di interpretazione autentica*, in A. Anzon (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Atti del seminario di Roma del 5 ottobre 2000, Giappichelli, Torino, 2001, 31 ss.;

M. Manetti, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, n. 4, 963 ss.;

S. Mangiameli, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;

F. Mantovani, *Diritto penale. Parte generale*, Cedam, Padova, 1992;

G. Marini, *Lineamenti del sistema penale*, Giappichelli, Torino, 1993;

R. Marone, *Interpretazione autentica e contributi assistenziali dei professionisti. Notazioni su una normativa confusa*, in *Rivista del notariato*, 1984, 1234 ss.;

M. Massa, *Agrati: Corte europea vs. Corte costituzionale sui limiti alla retroattività*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, n. 3, 706 ss.;

M. Massa, *Ai limiti dell'interpretazione autentica: il decreto salva-liste*, in *Studium iuris*, 2011, n. 4 M. Massa, *Dopo il caso Agrati il caso Scattolon: le leggi*

interpretative tra disapplicazione e prevalenza sulla Cedu, in *Quaderni costituzionali*, 2011, n. 4, 957 ss.;

M. Massa, *I paletti di Strasburgo alle leggi retroattive*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, n. 2, 419 ss.;

M. Massa, *La “sostanza” della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, n. 6, 4679 ss.;

O. Mazza, *La norma processuale nel tempo*, in G. Ubertis, G.P. Voena (a cura di), *Trattato di procedura penale*, t. 1, Giuffrè, Milano, 1999;

M. Mazziotti di Celso, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, II, Giuffrè, Milano, 1972;

M. Mazziotti di Celso, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1961;

F. Modugno, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, t. n. 2, Giuffrè, Milano, 2000;

F. Modugno, A. Celotto, M. Ruotolo, *Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1999, n. 2, 7 ss.;

F. Modugno, D. Nocilla, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 1989, n. 3, 411 ss.;

F. Modugno, *Interpretazione giuridica*, Cedam, Padova, 2009;

F. Modugno, voce *Legge generale (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973;

F. Modugno, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2009, n. 3;

P.G. Monateri, voce *Interpretazione del diritto*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione civile*, Utet, Torino, 2010, vol. X;

A. Morelli, *Interpretazione autentica e “giusto processo”. Torna al vaglio della Corte costituzionale la disposizione interpretativa della disciplina sul trasferimento del “personale ATA” dagli enti locali allo Stato*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2009, n. 1, 113 ss.;

C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1967;

C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968;

- L. Nogler, *Sull'uso dell'interpretazione autentica e delle leggi retroattive in materia previdenziale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, n. 2, 381 ss.;
- L. Olivieri, *Interpretazione e leggi di interpretazione autentica*, in A. Anzon (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Atti del seminario di Roma del 5 ottobre 2000, Giappichelli, Torino, 2001;
- V. Omaggio, *Il diritto nello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011;
- V. Onida, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;
- F. Orecchioni, *Decreto sviluppo: norma interpretativa o innovativa?*, in www.dirittoscolastico.it, 2011;
- A. Pace, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;
- G. Pace, *Il diritto transitorio con particolare riguardo al diritto privato*, Casa editrice Ambrosiana, Milano, 1944;
- A. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 1999;
- L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova, 1958;
- M. Patrono, *Legge (vicenda della)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973;
- L. Pegoraro, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988;
- M. Picchi, *Della motivazione delle leggi statali e regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2009;
- F. Pierandrei, *L'interpretazione della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952;
- C. Pinelli, *Sul trattamento giurisdizionale della Cedu e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, n. 5, 3518 ss.;
- A. Pisaneschi, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Giuffrè, Milano, 1992;

- A. Pizzorusso, *Fonti del diritto. Disposizione sulla legge in generale*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1977;
- A. Pizzorusso, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;
- P. Pollastro, *Sulla pretesa retroattività delle leggi interpretative*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1988, 527 ss.;
- O. Pollicino, *Margine di apprezzamento, art. 10, c. 1, Cost. e bilanciamento "bidirezionale": evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale?*, in www.forumcostituzionale.it, 2009;
- G. Porcaro, *Non è stabilito a pena di decadenza il termine ordinatorio ex art. 36-bis*, in *Corriere tributario*, 1999, 135 ss.;
- L. Prati, *Prime pronunce della Corte di Cassazione sulla nozione di rifiuto*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, n. 5, 797 ss.;
- A. Pugiotto, *Il legislatore interprete e le "colonne d'Ercole" del giudicato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, n. 4, 2662 ss.;
- A. Pugiotto, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris*, 1997, n. 1, 64 ss.;
- A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Giuffrè, Milano, 2003;
- A. Pugiotto, *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, in A. Anzon (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Atti del seminario di Roma del 5 ottobre 2000, Giappichelli, Torino, 2001;
- A. Pugiotto, *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, n. 3, 2749 ss.;
- A. Pugiotto, *L'irresistibile "ultrattività" della legge interpretata autenticamente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, n. 1, 1194 ss.;
- A. Pugiotto, *Nulla di nuovo (o quasi) sul fronte costituzionale delle leggi interpretative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, n. 6, 5145 ss.;

A. Pugiotto, *Una radicata patologia: i decreti legge d'interpretazione autentica*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Plus, Pisa, 2006;

A. Pugiotto, *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, n. 3, 2083 ss.;

G.U. Rescigno, *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi-provvedimento*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, n. 3, 531 ss.;

G.U. Rescigno, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 770 ss.;

G.U. Rescigno, *Recensione a A. Pugiotto, La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Giuffrè, Milano, 2003, in *Diritto pubblico*, 2003, n. 3, 1013 ss.;

G. Repetto, *Il triangolo andrà considerato. In margine al caso Scattolon*, in www.diritticomparati.it, 2011;

F. Rimoli, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, t. n. 2, Giuffrè, Milano, 2000;

A. Roccella, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;

R. Romboli, *Il rinvio delle leggi*, in www.rivistaaic.it, 2011, n.1;

R. Romboli, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Foro italiano*, 2007, nn. 7-8, pt. I, 1985 ss.;

L. Rosa Bian, *Richiesta alla Corte europea di giustizia una sentenza interpretativa sulla nozione di "rifiuto"*, in *Giurisprudenza di merito*, 2003, n. 9, pt. 2, 1803 ss.;

A. Ross, *Diritto e giustizia*, trad. it. di G. Gavazzi, Einaudi, Torino, 1965;

A. Ruggeri, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Il Foro italiano*, 2007, n. 10, 2664 ss.;

A. Ruggeri, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in www.forumcostituzionale.it, 2009;

A. Ruggeri, *È rimediabile il sistema delle fonti?*, in P. Caretti (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Giappichelli, Torino, 2010;

A. Ruggeri, *“Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost., n. 128 del 2008)*, in *Foro italiano*, 2008, n. 10, pt. I, 3048 ss.;

A. Ruggeri, *Ieri il giudicato penale, oggi le leggi retroattive d’interpretazione autentica, e domani? (a margine di Corte EDU 7 giugno 2011, Agrati ed altri c. Italia)*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, n. 3, 709 ss.;

A. Ruggeri, *La Cedu alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale- astratta e prospettiva assiologico sostanziale d’inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in www.forumcostituzionale.it, 2007;

A. Ruggeri, *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti-legge*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, n. 1, 25 ss.;

A. Ruggeri, *La legge tra modello costituzionale, esperienze e prospettive*, in *Rivista giuridica della scuola*, 2002, n. 6, 865 ss.;

A. Ruggeri, *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore: premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica*, Giuffrè, Milano, 1988;

A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001;

A. Ruggeri, *Linee emergenti e prospettive di «razionalizzazione» in tema di norme sulla normazione (A proposito di un progetto di riordino «organico» del sistema delle fonti)*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, n. 2, 379 ss.;

A. Ruggeri, *L’irragionevole decreto “salva-liste” e la ragion di Stato, ovvero sia il problematico “bilanciamento” tra il primato della politica e il primato della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2010;

A. Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusione della prassi*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997;

A. Ruggeri, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, n. 1, 172 ss.;

L. Ruggeri (a cura di), *Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e influenza sul diritto interno*, ESI, Napoli, 2009;

F. Sacco, *Ancora una decisione della Corte costituzionale a proposito dell'ammissibilità dei conflitti tra poteri dello Stato su atti legislativi*, in www.archiviorivistaaic.it, 2005;

A.M. Sandulli, *Fonti del diritto*, in *Novissimo digesto italiano*, VII, Utet, Torino, 1961;

F.K. von Savigny, *Sistema del diritto romano attuale*, vol. I, trad. it. di V. Scialoja, Utet, Torino, 1886;

H. G. Schermers, D. F. Waelbroeck, *Judicial protection in the European Union*, The Hague, 2001;

G. Serges, *Norme sulla normazione e limiti all'interpretazione autentica (Brevi riflessioni a margine del recente «Statuto dei diritti del contribuente»)*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, t. n. 2, Giuffrè, Milano, 2000;

V. Sciarabba, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, n. 5, 3579 ss.;

A. Simoncini, *La "fine" della reiterazione dei decreti legge*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998;

F. Sorrentino, *Apologia delle "sentenze gemelle" (Brevi note a margine delle sentenze nn. 347 e 348/2007 della Corte costituzionale)*, in *Diritto e società*, 2009, 213 ss.;

A. Spadaro, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in www.rivistaaic.it, 2011, n. 1;

S. Spuntarelli, *Necessità ed urgenza dell'interpretazione autentica legislativa*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, n. 12, 2243 ss.;

S. Staiano, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;

F. Sudre, J.-P. Marguénaude, J. Andriatsimbazovina, A. Gouttenoire, M. Levinet, *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, P.u.f., Parigi, 2003;

G. Tabet, *Legge correttiva e legge interpretativa nell'esperienza della riforma tributaria: primi appunti*, ed. provvisoria, Roma, 1981;

R. Tarchi, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo (o di bisticcio?) fra parlamento e giudici*, in *Foro italiano*, 1988, n. 4, pt. I, 1343 ss.;

R. Tarchi, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Giuffrè, Milano, 1990;

G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, Giuffrè, Milano, 1980;

G. Tarello, *Orientamenti analitico-linguistici e teoria dell'interpretazione giuridica*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1971, n. 1, 1 ss.;

D. Tega, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in www.forumcostituzionale.it, 2007;

G. Verde, *Alcune considerazioni sulle leggi interpretative nell'esperienza più recente*, in U. de Siervo (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1997;

G. Verde, *L'interpretazione autentica della legge*, Giappichelli, Torino, 1997;

P. Veronesi, *Conflitto o quaestio? I giudici e la legge che viola la loro competenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, n. 4, 2550 ss.;

A. Vigneri, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;

F. Viola, G. Zaccaria, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999;

M. Villone, *Il decreto-truffa*, in www.costituzionalismo.it, 2010;

M. Villone, *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alla elezioni regionali*, in www.astrid-online.it, 2010;

- L. Violini, *La legge francese sui danni da mancata diagnosi di malattie genetiche fetali*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 1, 141 ss.;
- A. Virgilio, *Decisioni giurisdizionali e provvedimenti legislativi*, in *Foro italiano*, 1984, n. 6, 1492 ss.;
- G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992;
- G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Eges, Torino, 1984;
- G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, I, Utet, Torino, 1991;
- C. Zanghì, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze nn. 347 e 348 del 2007*, in www.giurcost.org, 2007;
- C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2006;
- N. Zanon, *A proposito di una ipotesi particolare di conflitto tra giudici e legislatore*, in A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1993;
- N. Zanon, *Giudici, legislatore e «volontà parlamentare» di fronte alla Corte costituzionale (in tema di conflitti di attribuzione tra poteri in via incidentale)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, n. 4, 3286 ss.;
- M. Zingales, *Aspetti peculiari dell'attuale legislazione*, in *Foro amministrativo*, 1980, n. 9-10, 1874 ss.;
- M. Zingales, *Ancora in tema di interpretazioni autentiche: il caso della l. 27 marzo 1980 n. 112, sulla natura giuridica dei patronati*, in *Il foro amministrativo*, 1981, n. 5, 1012 ss..